

**Implicaciones de un proceso de integración económica en el modelo de desarrollo en un país con dolarización oficial: El caso de Ecuador, su industria de alimentos procesados y probable ingreso a la Alianza del Pacífico.**

Máster de Internacionalización: Aspectos Económicos,  
Empresariales y Jurídicos

2019-2020

Autor: José Gabriel Astudillo Paredes

Tutor: Josep Lladós

## Tabla de contenido

<b>1. Introducción.....</b>	<b>4</b>
<b>2. Objetivos e hipótesis.....</b>	<b>6</b>
2.1. Objeto de estudio .....	6
2.2. Objetivos de la tesis .....	6
2.3. Preguntas de investigación.....	7
2.4. Hipótesis.....	7
<b>3. Metodología .....</b>	<b>7</b>
<b>4. Estado del arte.....</b>	<b>8</b>
4.1. Globalización .....	8
4.1.1. Evolución de la globalización .....	8
4.1.2. Efectos de la globalización.....	19
4.1.3. El rol del Estado en la globalización.....	22
4.2. Trilema de las Economías Abiertas y de la Globalización .....	23
4.2.1. Trilema de las economías abiertas .....	24
4.2.2. Trilema de la Globalización.....	25
4.3. Tipos de cambio fijos.....	26
4.3.1. Comité Monetario .....	28
4.3.2. Unión Monetaria y Dolarización .....	30
4.4. Trilemas y Tipos de Cambio Fijos .....	31
4.5. Enfoques de desarrollo .....	32
4.5.1. Neoliberalismo.....	33
4.5.2. Enfoque del Buen Vivir .....	34
<b>5. Análisis empírico.....</b>	<b>35</b>
5.1. Reseña de la evolución política y económica .....	35
5.1.1. Previo al boom petrolero.....	36
5.1.2. Del boom petrolero a la crisis de la deuda (1973-1982) .....	36
5.1.3. De la crisis de la deuda a la crisis financiera (1982-1999) .....	37
5.1.4. Post crisis financiera a partir de la dolarización (1999-2007).....	37
5.1.5. Planificación y crecimiento liderado por el Estado (2007-2017) .....	38
5.1.6. Transición hacia el retorno a un modelo ortodoxo .....	41
5.2. Estructura productiva.....	44
5.3. Impacto de la dolarización en el modelo de desarrollo .....	47
5.3.1. Trilema de las economías abiertas aplicado en la economía dolarizada de Ecuador.....	48
5.3.2. Trilema de la globalización aplicado a la economía dolarizada de Ecuador .....	51
5.4. Integración y acuerdos comerciales.....	57
5.4.1. Aladi.....	58
5.4.2. Acuerdo Comercial con la Unión Europea (EU) .....	58
5.4.3. Comunidad Andina (CAN) .....	58
5.4.4. Otros acuerdos y arreglos comerciales.....	58
5.4.5. Alianza del Pacífico .....	58
5.5. Estudio de caso: Análisis de la política comercial y productiva en el sector de los alimentos .....	63
5.5.1. Políticas de proteccionismo agropecuario en Ecuador .....	64

5.5.2.	Los costos del proteccionismo en la economía industrializada.....	80
5.5.3.	Estructura de costos en la agroindustria .....	84
5.5.4.	Comercio Internacional .....	91
<b>6.</b>	<b><i>Discusión y Resultados.....</i></b>	<b>95</b>
<b>7.</b>	<b><i>Conclusiones .....</i></b>	<b>98</b>
<b>8.</b>	<b><i>Limitaciones del estudio.....</i></b>	<b>99</b>
<b>9.</b>	<b><i>Bibliografía utilizada.....</i></b>	<b>101</b>

# 1. Introducción

Actualmente, el mundo se caracteriza por la reducción progresiva y constante de barreras al movimiento internacional de bienes, servicios, capitales y -en menor medida- trabajadores. Este proceso, acentuado desde la década de los 80 en el siglo pasado y facilitado por la reducción en los costos de transporte y comunicación, es lo que se conoce como globalización. Sin embargo, aunque es uno de los rasgos de las relaciones económicas y políticas internacionales, no todos los países han participado en la misma medida, ni se han presentado roles y resultados similares, llevando consigo una creciente desigualdad (Stiglitz & Braun, 2019).

A mediados del siglo XX aparece la definición de una estructura de desarrollo de Centro/Periferia, haciendo referencia, por un lado, a los países desarrollados, y por otro, a los países en vías de desarrollo y países menos desarrollados; esta distinción es aplicable para entender el papel de los diferentes países en el proceso globalizador. Este proceso, contrario a lo que se esperaría por el término que en contexto tendría un alcance planetario y medianamente equilibrado, ha demostrado ser poco homogéneo en términos de desarrollo; los países de centro son los que mayor beneficio han obtenido, países con tejidos productivos modernos y más eficientes, liderando la internacionalización de la economía y concentrando las actividades generadoras de valor. Por su parte, los países periféricos, relegados a un papel de provisión de materias primas y tareas de baja generación de valor, han recibido beneficios marginales en algunos casos, o se han excluido -incluso voluntariamente- de este proceso, como el caso de China durante la era de Mao Tse-tung. En el medio, podrían encontrarse algunos países como Brasil, India o la China actual que han sido mayormente incluidas en el proceso de globalización, sin llegar a ser países de centro, hay tesis que los colocan como una “Semi-periferia” (Martínez Peinado, 2011).

La globalización, se centra en la economía de mercado donde hay una intensificación crítica de las transacciones económicas y una expansión de la estructura y organización necesarias, más allá de las limitaciones que impliquen las fronteras entre países y sus marcos regulatorios. Con la finalidad de maximizar los beneficios del capital, cada una de las tareas productivas se han separado y se han distribuido alrededor del mundo, donde los recursos resulten más baratos y las regulaciones estatales sean más laxas. En consecuencia, se sostiene en la tesis de que la intervención estatal limita la generación de riqueza y, por tanto, el desarrollo de los pueblos; se confía plenamente en las fuerzas del mercado para lograr una eficiente distribución de los recursos, parte fundamental del pensamiento capitalista, un sistema ahora de alcance global (Martínez Peinado, 2011). En este contexto, las políticas implementadas como resultado de los acuerdos de Bretton Woods después de la Segunda Guerra Mundial, que fomentaban el comercio internacional pero que resaltaba el rol del Estado como agente regulador y garantizador de desarrollo y democracia, se van debilitando y dan paso a procesos de apertura y liberalización comercial y financiera profunda, materializado en el Consenso de Washington. Esta receta se expandió y difundió de manera “universal”, sin considerar los distintos contextos y trayendo nefastos resultados en varios países de periferia.

Es importante considerar que las condiciones de juego establecidas en la economía internacional, reflejan este desequilibrio entre actores. El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial -instituciones nacidas a partir de Bretton Woods-, establecen reglas solamente para países de periferia, no se aplican cuando se trata de países de centro con superávit o incluso con vasto déficit, como el caso de Estados Unidos de América. Otro aspecto que resalta estas diferencias es el Sistema Multilateral de Comercio representado por la Organización Mundial de Comercio, donde los países de centro han abanderado la eliminación de barreras a la comercialización de bienes pero han limitado la movilidad de servicios y personas, de manera que restringen a los países periféricos el acceso a tecnología y a sus mercados laborales (Nayyar, 2015).

Latinoamérica es una de aquellas regiones donde los resultados de la globalización no han sido los esperados. Si bien es cierto que la gran mayoría de las economías de esta zona han crecido de manera considerable en las últimas décadas, también se debe recordar que en el camino han atravesado por varias crisis económicas, y se mantienen en permanente convulsión política y social, resultado de una marcada desigualdad y un débil estado de bienestar.

En respuesta a estas condiciones, aparecen a mediados de la primera década del siglo XXI, una serie de gobiernos “progresistas” que implementaron un manejo de la economía opuesto a las prácticas de la economía neoclásica que venía siendo aplicada (libre comercio, privatizaciones, apertura a los flujos de capitales, desregulación). Aquí surgen los gobiernos denominados del Socialismo del Siglo XXI, teniendo sus mayores representantes en Hugo Chávez en Venezuela, Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner en Argentina, Ignacio “Lula” Da Silva en Brasil, Evo Morales en Bolivia, y Rafael Correa en Ecuador. La consigna fue recuperar el rol del Estado en la economía de las naciones latinoamericanas, priorizar el desarrollo y reducir las desigualdades, y fortalecer la integración regional (Robinson, 2016). Estos regímenes se mantuvieron en el poder por más de una década, cosechando un relativo éxito en sus políticas internas y ganando representatividad a nivel internacional; no obstante, tras el desgaste de sus máximos líderes, escándalos de corrupción y varias otras causas, se han debilitado y los países han tomado direcciones distintas.

En el presente documento se analiza la dirección tomada por Ecuador en la época posterior al gobierno de Rafael Correa, para esto se resumirá brevemente el tipo de políticas comerciales implementadas durante su mandato, y se enfocará el análisis en la voluntad mostrada por el nuevo régimen hacia una mayor liberalización e internacionalización de la economía. Con este objetivo, se toma el caso de la Alianza del Pacífico y las posibles implicaciones sobre el tejido productivo ecuatoriano en caso de que el país latinoamericano sea aceptado como miembro pleno, teniendo como antecedente que su economía está oficialmente dolarizada desde 1998, lo cual limita notablemente el margen de maniobra para responder a shocks internos y externos, y mantener su competitividad en el contexto internacional.

En el año 2000 el notable economista Dani Rodrik expone su teoría del Trilema de la Globalización y profundizaría en su análisis en su libro “La paradoja de la globalización”

en el año 2011. El Trilema -abordado por varios autores con algunas precisiones que varían del enfoque netamente económico hacia las ciencias políticas y desarrollo- señala la incompatibilidad entre la globalización económica, la soberanía nacional y la democracia, los Estados pueden únicamente obtener dos de estos tres objetivos de manera simultánea. Si se apuesta por una integración económica profunda, la soberanía nacional entendida como la estructura estatal y marcos normativos, se convertiría en una barrera por la gran heterogeneidad entre países. En caso de que se apueste por una armonización regulatoria, normativa e institucional que facilite la inmersión en el proceso de globalización, los gobiernos renunciarían satisfacer los intereses particulares de sus ciudadanos, para lo que fueron escogidos (Rodrik, 2012).

En el caso de Ecuador, el apostar por la globalización, en ausencia de política monetaria (habiendo resignado su soberanía en este tema), implicaría dejar de lado la implementación de políticas sociales asociadas al estado de bienestar. En contraste, el priorizar los intereses internos legítimos respecto a bienestar de sus ciudadanos, podría significar desistir en el intento de lograr una mayor internacionalización de su economía, es decir, oponerse o cuando menos ralentizar su inserción en el proceso de globalización. En consecuencia, el estudio del caso ecuatoriano evidencia la búsqueda del equilibrio entre la eficiencia productiva y la equidad social, y todo el debate al su alrededor.

Para contextualizar el estudio, se parte con una revisión del desempeño de la economía ecuatoriana durante la última década, con mayor énfasis en su participación en el comercio internacional. Se complementa con un análisis comparativo de la política pública vigente para un sector de la economía real, tomando como caso de estudio el sector de los alimentos y se realiza una comparativa con Perú, Colombia y México, potenciales socios comerciales y competidores. El objetivo es valorar el impacto de la dolarización en el desarrollo general de Ecuador e identificar los desafíos que enfrentará de cara a una internacionalización de su economía más profunda, tomando en cuenta la incompatibilidad entre una apertura económica global, la soberanía jurídica de los estados y la respuesta adecuada a las demandas sociales de sus nacionales, expuesta en el Trilema de las Economías Abiertas.

## **2. Objetivos e hipótesis**

### **2.1. Objeto de estudio**

El presente trabajo se centra en el estudio de los modelos de desarrollo implementados en Ecuador en los últimos 12 años y cómo éstos se ven influenciados por el proceso de la integración económica analizando las dinámicas del país latinoamericano desde los trilema de las economías abiertas y de la globalización. El estudio del caso, se enfoca en la industria de alimentos, su desempeño en los últimos años y cómo podría modificarse en los últimos años.

### **2.2. Objetivos de la tesis**

1. Analizar los modelos de desarrollo implementados en Ecuador en los últimos 12 años y su impacto sobre su integración a la dinámica de la globalización
2. Estudiar el desempeño económico del Ecuador y su evolución en los últimos dos gobiernos
3. Estudiar el impacto que la dolarización ha tenido en el desarrollo del Ecuador y qué impacto puede tener en su nueva estrategia de integración económica, manifestada por su reciente interés por ser parte de la Alianza del Pacífico
4. Analizar el caso de la industria de alimentos en Ecuador para profundizar en su desempeño y como ha sido influenciado por los modelos de desarrollo

### **2.3. Preguntas de investigación**

A partir del primer análisis planteado, el presente trabajo de investigación plantea responder a las siguientes preguntas:

- ¿Qué cambios está experimentando Ecuador respecto a su modelo de desarrollo después del gobierno de Rafael Correa?
- ¿Cuál ha sido el desempeño económico en los últimos años y que variables han condicionado su comportamiento?
- ¿La dolarización ha tenido implicaciones sobre el proceso de integración económica del Ecuador?
- ¿Los trilemas de las economías abiertas y el de la globalización se cumplen a cabalidad en la economía ecuatoriana?
- ¿Qué se puede esperar respecto del desarrollo de este país la apuesta por mayor integración económica en estos momentos?

### **2.4. Hipótesis**

Conforme a las preguntas de investigación, el estudio se enmarca en una hipótesis general de que la dolarización ha ralentizado el proceso de Ecuador en la integración económica y ha provocado que el trilema de la globalización se cumpla a cabalidad, dado que el modelo de desarrollo implementado por el gobierno de Rafael Correa se enmarca en el Buen Vivir con un enfoque socialista estatista. Por otro lado, el promover una integración económica intensa en las condiciones actuales del país podría traer graves consecuencias a los sectores tradicionalmente protegidos, como la industria de alimentos.

## **3. Metodología**

Con el propósito de cumplir los objetivos y verificar la hipótesis planteada, se realiza un análisis con base en revisión de fuentes secundarias, en combinación con la recolección de datos de fuentes primarias, especialmente para conocer el comportamiento de los precios de las mercancías analizadas en el estudio del caso del sector de alimentos de Ecuador, que no se puede conocer a partir de las estadísticas oficiales. Con este objetivo, se entrevistó a representantes gremiales: por el sector de proteína animal, Diana Espín, Directora Ejecutiva de CONAVE; en la industria de chocolates, Arnaud Monnmarche, Gerente de República del Cacao; en la industria láctea, Rodrigo Gallegos, Director Ejecutivo del Centro de la Industria Láctea.

La primera parte del documento presenta un compendio de información referente a la globalización, sus beneficios e impactos asimétricos. En ese contexto, se expone el rol del Estado en el proceso de globalización, utilizando trabajos de varios autores. Las teorías del trilema de la globalización y trilema de las economías abiertas, se abordan para comprender la situación política y económica que ha atravesado Ecuador en los últimos gobiernos. Finalmente, se presenta una síntesis breve de dos enfoques de desarrollo que permitan realizar el análisis posterior sobre su evolución en el país latinoamericano.

La siguiente etapa del trabajo, es el análisis de información primaria para identificar el desempeño de la economía ecuatoriana en general, conocer su desarrollo en los últimos años y el rol que la dolarización ha jugado en la historia. Además, se acude nuevamente a fuentes secundarias para conocer el avance de los principales indicadores sociales.

El trabajo finaliza con un estudio de caso, profundizando en el análisis de un sector productivo del Ecuador, la industria de alimentos, se identifica como la política y plan de desarrollo impacta el desempeño de este sector y se realiza comparaciones con los países que integran la Alianza del Pacífico para determinar los potenciales escenarios en caso de que Ecuador ingrese a este acuerdo de integración.

Así, esta tesis combina análisis de fuentes primarias y secundarias que contextualicen la evolución de la política ecuatoriana, las decisiones, y estudia un sector con mayor detalle para llegar a conclusiones válidas y que puedan aplicarse a cualquier otro sector.

## **4. Estado del arte**

### **4.1. Globalización**

#### **4.1.1. Evolución de la globalización**

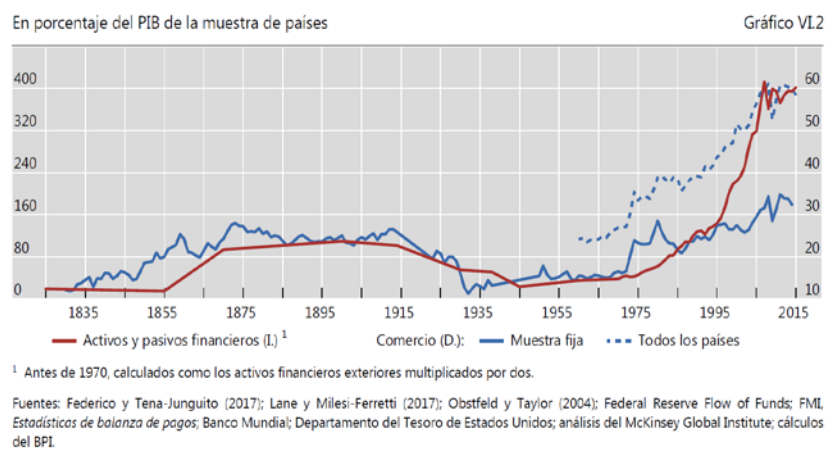
El proceso de la globalización, vivido con mayor fuerza desde finales del siglo XX, tiene un carácter mayormente económico, identificándolo como la profunda y constante integración de mercados y liberación de los flujos de bienes, servicios, capitales, trabajadores, tecnología e información. La intensificación del proceso ha sido especialmente veloz a partir de la década de 1980, periodo a partir del cual, además de los avances en las tecnologías de información y la reducción en los costes de transporte, que facilita la internacionalización del comercio, se experimenta mayor libertad financiera, se incrementa la inversión extranjera y aparecen las grandes transnacionales con una importante deslocalización de la producción (Stiglitz & Braun, 2019).

Como se observa en el gráfico 1, la globalización medida como la suma de importaciones y exportaciones, y los activos de inversión propiedad de extranjeros,



ambos indicadores respecto del PIB, han aumentado de manera notable teniendo en cuenta dos periodos. El primero antes de la I Guerra Mundial, con magnitudes muy similares entre lo correspondiente a comercio y finanzas. En la era entre guerras se da un decrecimiento de la integración que inicia su recuperación después de la II Guerra Mundial, y siendo mucho más crítica desde la década de los 80. Si bien los sectores comercial y financiero han crecido, es el segundo el que más lo ha hecho tras la liberalización, especialmente en las economías avanzadas. Por su parte, la intensidad del intercambio comercial ha significado el crecimiento inmenso de las cadenas globales de valor, tal es así que actualmente casi dos tercios del comercio mundial de mercancías corresponde a bienes y servicios intermedios (Banco de Pagos Internacionales (BPI), 2017).

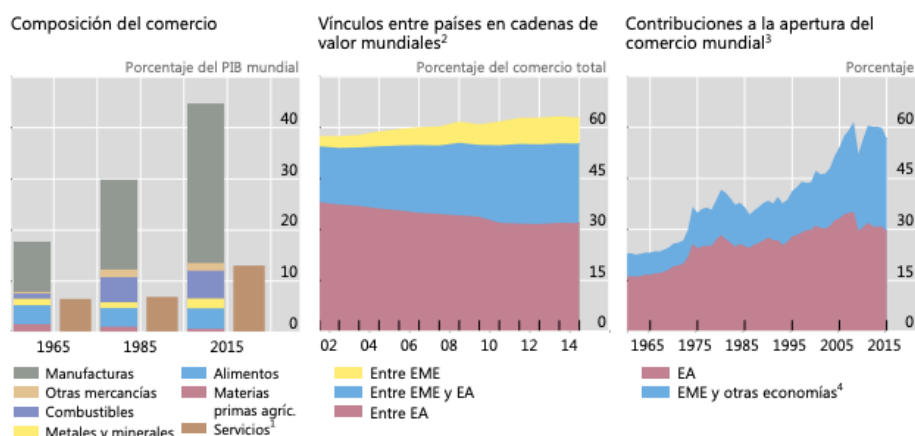
**Gráfico 1. Evolución de la globalización**



**Fuente:** (Banco de Pagos Internacionales (BPI), 2017)

También se debe señalar que la integración comercial ha tenido una importancia particular en las economías emergentes (EME). Desde 1980, una mayor participación de las mismas, aporta al mayor crecimiento del comercio mundial. Grandes países como China o Rusia se han involucrado de manera más intensiva, especialmente el gigante asiático y su rol preponderante en las cadenas de valor. Como se puede apreciar en el gráfico 2, el comercio internacional está dominado por la compra y venta de manufacturas y son las economías avanzadas (EA) las que más han participado tanto por la intensidad de los intercambios como por el compromiso con la apertura comercial, entre otras cosas justificado por ser el lugar de nacimiento de la mayoría de las grandes transnacionales. No obstante, se puede notar que el papel de las EME cada vez es más representativo, tanto en las cadenas globales de valor como en su apertura comercial.

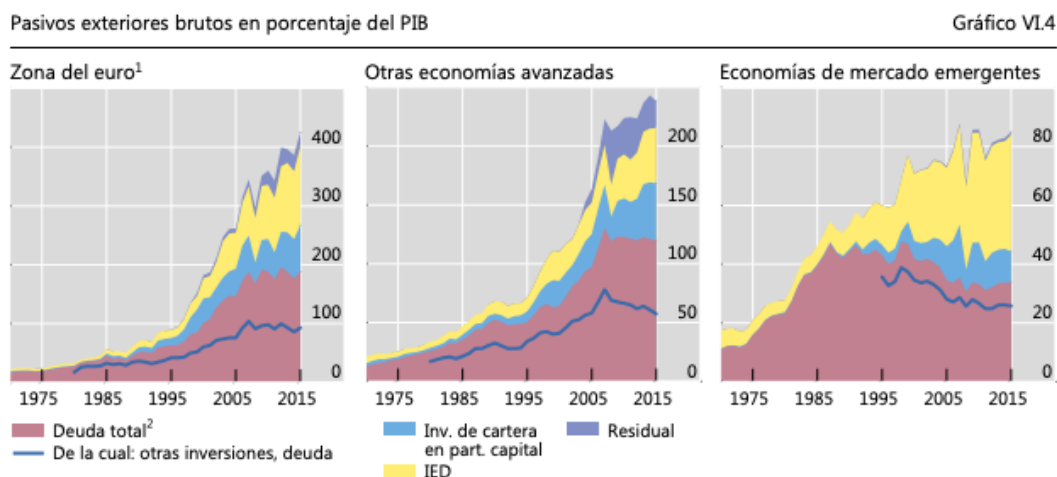
**Gráfico 2. Evolución del comercio internacional**



Fuente: (Banco de Pagos Internacionales (BPI), 2017)

En contraste, el incremento de la integración financiera se concentra en las EA, el mayor exponente la Unión Europea después de puesta en marcha del euro. Como se aprecia en el gráfico 3, desde la década de los años 70s el incremento de los pasivos exteriores ha sido crítico, con mucho mayor énfasis a partir de 1990, pasando de cerca del 80% del PIB a casi el 300% en las EA. Este comportamiento también se da en la EME aunque en menor magnitud, el incremento ha sido de cerca del 60% del PIB a algo más del 80%. Esto se explica ya que, así como en el comercio internacional los mayores responsables de su crecimiento son las transnacionales, en este sector las grandes financieras globales -domiciliadas en EA- son las impulsoras y facilitadoras de las transacciones internacionales, por ejemplo, con la emisión de cartas de crédito para un proceso de exportación importación.

### Gráfico 3. Evolución de las finanzas internacionales

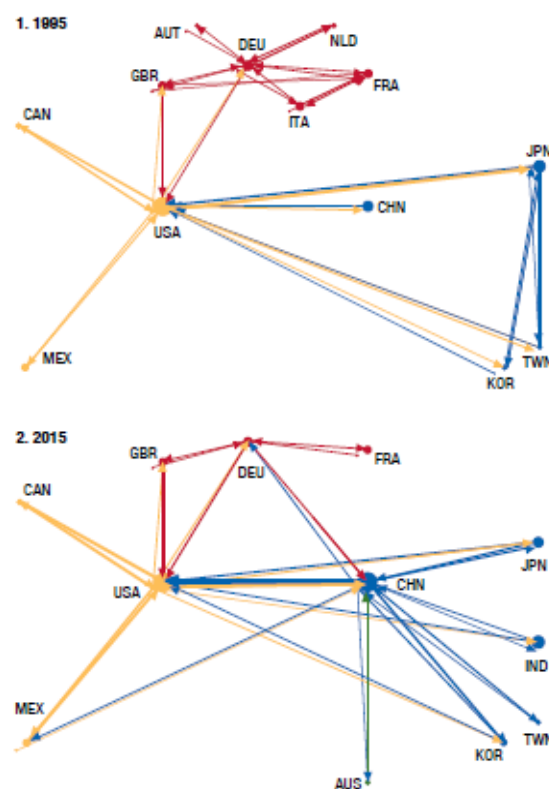


Fuente: (Banco de Pagos Internacionales (BPI), 2017)

#### 4.1.1.1. Evolución del comercio internacional

Si analizamos el gráfico 4, se puede ver como varios actores se suman y otros desaparecen de la escena del comercio internacional comparando el año 1995 con el 2015. En Europa, el comercio se ha concentrado mucho más, manteniéndose Alemania como principal foco. Pero tal vez más importante es la relevancia de China, el gigante asiático se convierte en el motor del comercio internacional, siendo esto la principal fuente de sus grandes excedentes.

**Gráfico 4. Indicadores de actividad económica mundial**



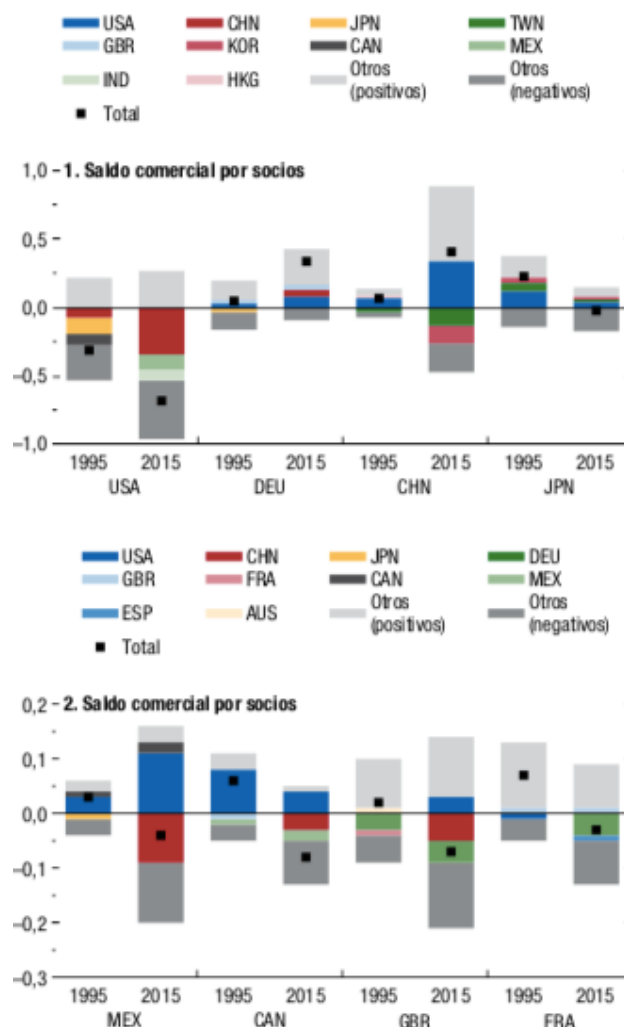
**Fuente:** (FMI, 2019)

Este comportamiento de los flujos comerciales ha modificado también los balances entre socios comerciales. La principal motivación para el cambio en los flujos en las últimas dos décadas es el movimiento de la oferta y demanda agregadas en los socios comerciales, impulsados por la dinámica demográfica, el desarrollo económico e institucional, así como la política fiscal y monetaria. Adicionalmente, la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias, permitió una mayor división internacional del trabajo, incrementando la competencia y mejorando la productividad, esto es lo que ha favorecido la aparición de las Cadenas Globales de Valor (CGV).

En el gráfico 5, se puede visualizar como estos cambios en los flujos y dinámicas del comercio internacional, han modificado las relaciones entre países y su desempeño económico. Así, vemos, como Alemania, por ejemplo, incrementa su saldo positivo de

manera considerable, y Japón uno de mayores socios con los que mantenía déficit en 1995, ya no es relevante en el año 2015. Los casos de China y EEUU son los más representativos. Por una parte, los norteamericanos incrementan su déficit comercial entre 1995 y 2015, el cambio más importante es en su relación bilateral con China. Los asiáticos incrementan su participación comercial de manera muy significativa en el mundo, teniendo como principal comprador a los EEUU.

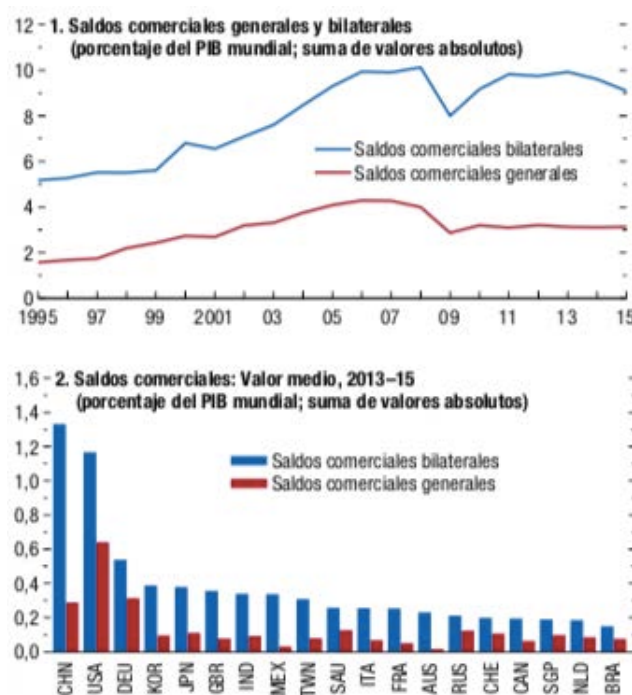
**Gráfico 5. Saldos comerciales bilaterales, por principales socios (% PIB Mundial)**



Fuente: (FMI, 2019)

Otro punto a resaltar del análisis de saldos bilaterales, es que estos representan magnitudes mucho mayores que los saldos generales o agregados, como se puede apreciar en el gráfico 6. También es necesario anotar que la tendencia de los saldos comerciales ha estado marcada por marcados incrementos hasta la crisis del 2008, para luego tener una recuperación, aunque esto es mucho más marcado en los saldos bilaterales.

**Gráfico 6. Desequilibrios comerciales mundiales**



Fuente: (FMI, 2019)

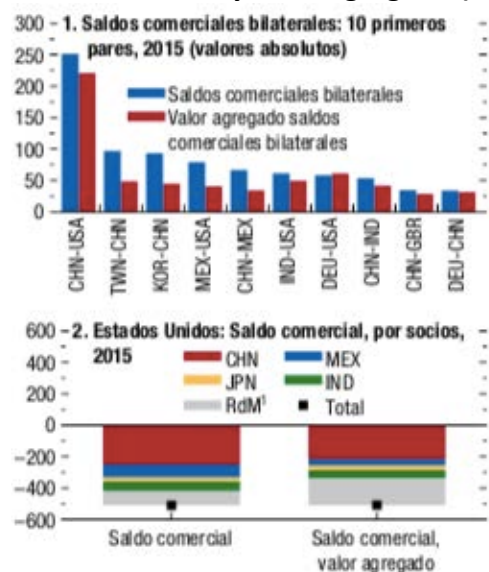
Una de las dimensiones que la caracteriza la globalización es la deslocalización de la producción, las empresas cuentan con sedes en varios países, donde pueden explotar beneficios específicos que favorezcan la producción de determinados bienes; ya sea por menores costes, mayores capacidades, disponibilidad de servicios disponibles, regulaciones adecuadas, etc.

En las dinámicas comerciales entre estas empresas, están la compra, venta y producción de bienes y servicios finales de consumo y de capital; pero también, bienes y servicios intermedios. En consecuencia, el comercio en productos finales ha cambiado hacia el comercio en tareas, es decir, cada pequeña parte de un producto final se puede producir en lugares muy distintos a donde se utiliza y consume.

Las estadísticas convencionales de comercio internacional consideran los valores brutos de comercio internacional, es decir, el valor exportado de un producto sin considerar que este sea un producto intermedio y que, en consecuencia, sea el insumo incorporado en otro producto, cuyo valor de comercialización, ya incluirá el valor del bien intermedio utilizado. Es así que, las estadísticas tradicionales incurren en el error

de duplicar la contabilidad de los valores de exportación de bienes generados en las CGV (FMI, 2019).

**Gráfico 7. Saldos comerciales brutos y valor agregado (miles de millones USD)**



Fuente: (FMI, 2019)

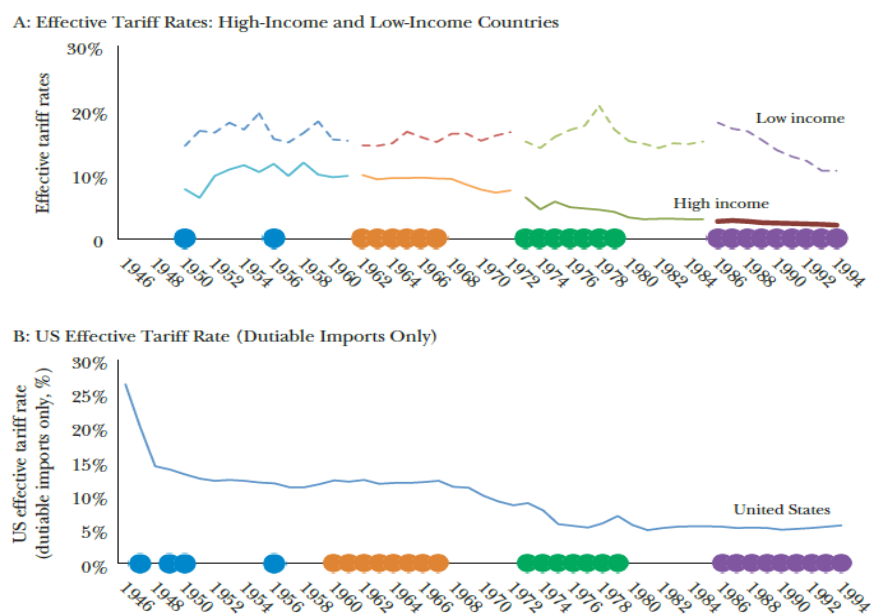
La creciente participación de las CGV en el comercio internacional, se convierte en indispensable el analizar los flujos comerciales en términos de valor agregado, considerando así el aporte de cada país para obtener un producto final. De esta manera, como se observa en el gráfico 7, las magnitudes de los saldos bilaterales se reducen, e incluso en algunos casos como entre Alemania y Estados Unidos, la relación se invierte (UNCTAD, 2018).

La forma tradicional de leer los saldos comerciales ha sido lo que ha justificado la escalada de tensiones comerciales en el mundo, principalmente causadas por los EEUU, desde donde se ha tomado una serie de decisiones unilaterales en contra del derecho de la Organización Mundial de Comercio (OMC), y contrarias a los preceptos del Sistema Multilateral de Comercio. Existe evidencia suficiente, de que las decisiones con raíces proteccionistas lideradas por Donald Trump poco impacto tendrán sobre los desequilibrios globales en cuenta corriente, y que mas bien debilitan el desarrollo económico global, al limitar la transferencia tecnológica, reducir la productividad, poner en riesgo las CGV y el bienestar que ha traído para muchas economías emergentes. Los dos efectos probables que se desprenden del resurgimiento de las barreras al comercio, principalmente con la aplicación de aranceles, serán un desvío del comercio y una cadena de acciones retaliatorias e incertidumbre en todos los actores económicos mundiales, que profundizarán aún más los impactos negativos (UNCTAD, 2018)(FMI, 2019).

#### 4.1.1.1. Evolución del proteccionismo

Los acontecimientos recientes, se contraponen a lo que ha sido el comportamiento internacional en referencia al establecimiento de aranceles. En el gráfico 8 se puede apreciar como, de manera generalizada, los aranceles se han reducido gradualmente; aunque, es importante notar también que existe una diferencia importante entre lo hecho por las economías avanzadas (más competitivas y dominantes en el comercio internacional) y los avances realizados por las economías emergentes, siendo en general, una mayor apertura por parte de los primeros, y un comportamiento más cercano a la globalización en las economías de ingresos bajos desde la década de los 80s, aunque siempre con aranceles superiores.

**Gráfico 8. Promedio de aranceles aduaneros**



Fuente: (Baldwin, 2016)

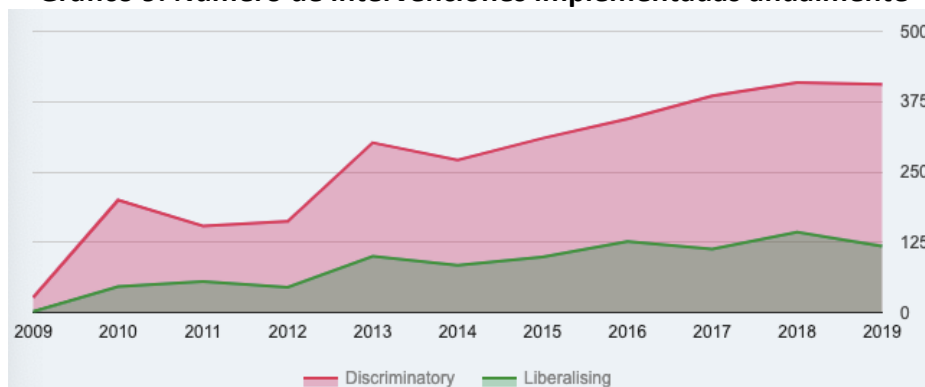
Basados en la política actual de las principales economías del mundo, de mantenerse, el déficit de los EE.UU. se incrementaría, pasando del 3,4% del PIB en 2018 a 4,5% en 2013, principalmente impulsado por su estrategia expansionista. Por su parte China, que está apuntando a fortalecer su mercado local, podría reducir su superávit y mantenerse en cerca del 2% del PIB. Esto significaría que otras economías ocuparían el rol de China para satisfacer el creciente consumo norteamericano, logrando acumular mayores excedentes. Adicionalmente, otras economías desarrolladas, manteniendo el crecimiento de su demanda interna, podrían mejorar su posición en cuenta corriente; en contraste, las economías en vías de desarrollo, deficitarias actualmente y más vulnerables, seguramente se mantendrán en ese camino (UNCTAD, 2018).

La globalización ha permitido que haya una mayor participación en las CGV pero también vuelve al comercio internacional más vulnerable frente a embates proteccionistas. Dado que la división por tareas, implica que las empresas utilizan muchos insumos provenientes de orígenes y sectores diversos, el establecimiento de

aranceles tiene un impacto inmediato sobre la productividad y el empleo, los costos del comercio internacional y sobre la demanda internacional de los bienes afectados (FMI, 2019). Es importante identificar que con el auge de las CGV, la fijación de aranceles no afecta solamente a los productores de los bienes finales, sino que sus repercusiones se trasladan a cualquier lugar de la cadena, incluso cuando el país que fija aranceles, ubiquemos EEUU como el ejemplo claro, sus empresas participantes de la cadena y que pueden ser proveedoras de empresas chinas o clientes de éstas, perderán su participación si el consumo del bien final se reduce en los mismos EEUU producto al incremento del costo (UNCTAD, 2019). Así lo ha dejado ver recientemente, los fabricantes de Apple, solicitando al Gobierno estadounidense que dejé el ataque contra China porque perjudicará a la economía de su propio país al encarecer una serie de bienes intermedios y finales demandados por el sector productivo. Argumentan que los ataques les restan competitividad y que muchos empleos se ven amenazados (Apple Inc., 2019).

Es este tipo de acciones las que precisamente han provocado una ralentización del comercio desde el 2018. Se evidencia que después del 2008 la tendencia hacia medidas proteccionistas, aunque en los primeros años eran muy modestas, en los últimos años por la guerra comercial iniciada por EEUU, desde 2017 estas medidas se han disparado. En el gráfico 9, se puede notar como las intervenciones estatales que restringen en comercio se han disparado durante los últimos años, alcanzando niveles nunca antes vistos. La cobertura comercial por estas intervenciones, solamente desde los países del G20 alcanza los 335 billones de dólares (WTO, 2019).

**Gráfico 9. Número de intervenciones implementadas anualmente**



**Fuente:** (Global Trade Alert, 2019)

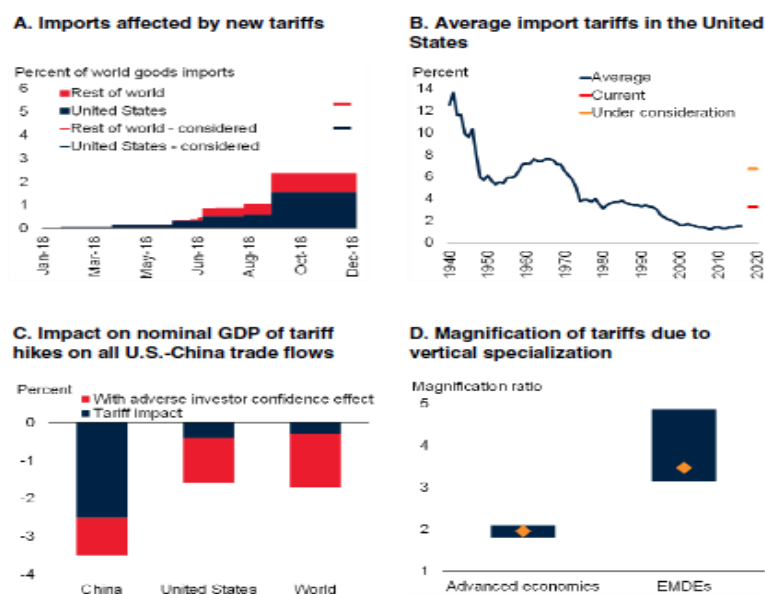
En conjunto, las acciones proteccionistas afectan 430 billones de dólares, y se tiene el riesgo de que este monto se incremente si se efectivizan los anuncios de nuevos aranceles por parte de EEUU. Esto genera un clima de incertidumbre que frena la inversión y ralentiza el comercio internacional. Sin embargo, esto no significa que EEUU mejore su posición en la balanza comercial, sino que su demanda se cubra con otros proveedores a costos superiores. La mayor certeza es que el efecto será un menor crecimiento para EEUU y China, principal afectado, aunque también tendrá perdedores colaterales, todos aquellos que sean parte de la misma cadena de valor y que también vean reducidas sus ventas de productos intermedios al gigante asiático y a los mismos EEUU, especialmente, otras economías emergentes (figura 9D). Si el



comportamiento se mantiene se prevé caídas en el comercio internacional de hasta un 9%, similar a lo sucedido con la crisis del 2008 (World Bank Group, 2019).

Los efectos a largo plazo son que la guerra comercial y la escalada proteccionista eliminen los avances logrados en liberalización comercial a través de la cooperación multilateral.

**Gráfico 10. Impacto del Proteccionismo**



**Fuente:** (World Bank Group, 2019)(The World Bank, 2019)

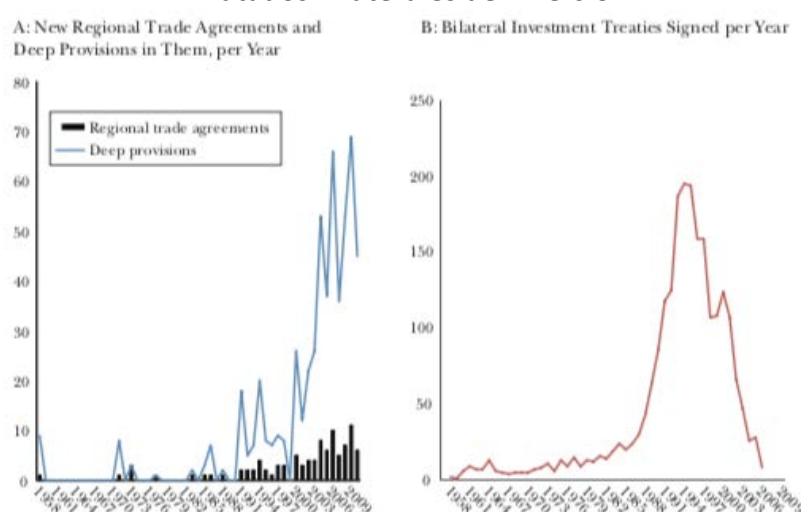
#### 4.1.1.1.2. Acuerdos comerciales y regionalismo

En las negociaciones comerciales en la OMC, se establece un arancel consolidado que es el máximo que pueden establecerse entre países miembros, y que normalmente es muy superior al arancel efectivo real. Con esto, los países tienen libertad para establecer en la práctica aranceles mucho más altos sin incumplir ningún acuerdo jurídico.

Hasta antes de la Ronda de Doha, la OMC se convertía en el único mecanismo confiable para apuntalar la liberalización comercial. La mayor participación de economías emergentes en la construcción de los consensos, paradójicamente ha dificultado el alcanzarlos; frente a esto, los acuerdos comerciales y el regionalismo se han constituido como alternativa para continuar con la liberalización, incluso superando el tema comercial y profundizado en otros temas como la inversión. Esta realidad se muestra en el siguiente gráfico, del lado izquierdo se observa como se dan un mayor número de acuerdos y las materias de discusión son mucho más profundas. Del lado derecho se aprecia como los acuerdos bilaterales de inversión se han reducido, es precisamente este tema uno de los integrados a los acuerdos comerciales. Esto muestra además como el interés de los actores económicos mundiales se ha

volcado sobre temas que se encuentran fuera del alcance de la OMC (Bouzas & Zelicovich, 2014).

**Gráfico 11. Número de Acuerdos de Libre Comercio, Disposiciones Profundas y Tratados Bilaterales de Inversión**



**Fuente:** (Baldwin, 2016)

La lógica inicial era que aquellos que buscaban la exportación tengan mayor peso político que aquellos que buscan una protección de los mercados locales, para la toma de decisiones a nivel internacional. Más adelante, con la intensificación de la inversión directa extranjera (IDE) las lógicas van cambiando, mientras que unos tienen interés por atraer capitales, los inversores a cambio buscan protección, estabilidad jurídica y respeto a la propiedad intelectual, la negociación es distinta y ajena al objetivo de la OMC, además que el proceso para llegar a acuerdos dificulta la inclusión de estos temas en su agenda. La salida ha sido progresar en los temas relevantes a través de los Acuerdos Comerciales y los Tratados de Inversión, incluso con los llamados Acuerdos Mega-regionales (Baldwin, 2016).

A pesar de que el camino adoptado permite abordar los intereses de los países en torno a la liberalización del comercio, no se convierte en una alternativa adecuada al multilateralismo, ya que configura un sistema fragmentado, con diferencias marcadas entre los distintos actores del comercio internacional; además, se han convertido en estrategias geopolíticas para asegurar otros intereses diferentes a los comerciales. Por otra parte, representan una debilidad, los mayores exponentes de los acuerdos mega regionales, la Alianza Transpacífico y el Acuerdo Trans-atlántico por el Comercio e Inversiones, no incluyen a China e India, dos de los jugadores más importantes en la

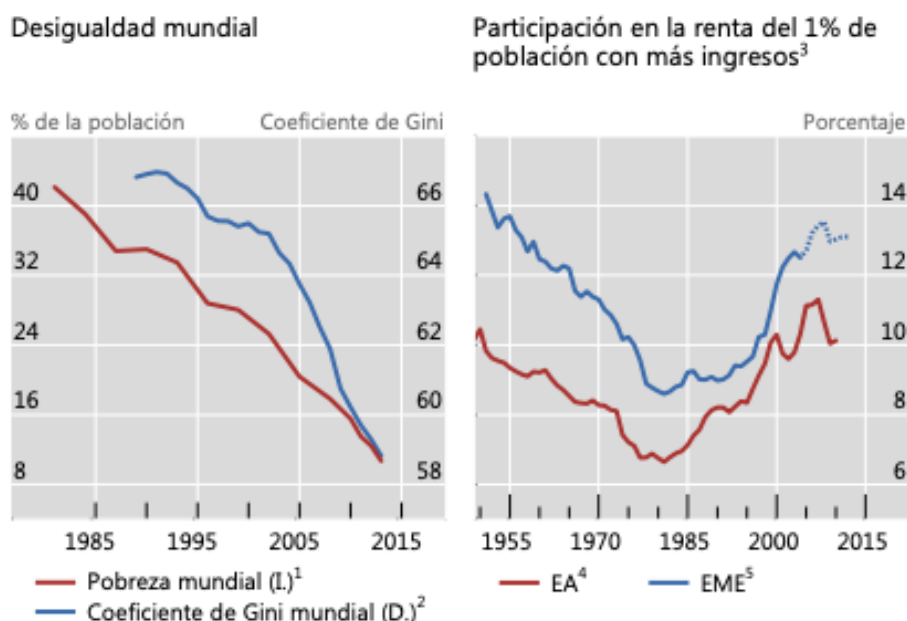
economía internacional, quienes han optado por estrategias blandas, como la Nueva Ruta de la Seda (China) y las inversiones en infraestructuras en sus socios comerciales, como la manera para posicionarse y asegurar su presencia en dichos mercados (Bouzas & Zelicovich, 2014)(Baldwin, 2016).

#### 4.1.2. Efectos de la globalización

Desde un punto de vista comercial, la integración económica ha permitido incrementar notablemente la productividad y ha promovido una mejora en general de los niveles de vida; desde el punto de vista financiero, una mayor liberalización incrementa las posibilidades para diversificar el riesgo y maximizar la renta del capital, ha facilitado el acceso al crédito y ha promovido el intercambio de conocimientos y tecnología (Banco de Pagos Internacionales (BPI), 2017).

Como se observa en el gráfico 12, en el periodo de mayor globalización, en términos generales, tanto la pobreza como la desigualdad expresado como el índice de Gini, se reducen de manera notable, lo que se da como resultado de la creación de mayor riqueza en este periodo, disminuyendo las asimetrías entre países.

**Gráfico 12. Impacto de la globalización en la pobreza y desigualdad**



<sup>1</sup> Umbral de la pobreza: 1,90 USD/día (PPA de 2011). <sup>2</sup> Darvas (2016), estimación del coeficiente de Gini mundial (128 países) utilizando una distribución logarítmica normal determinista. <sup>3</sup> Media simple de las economías enumeradas. <sup>4</sup> AU, CA, CH, DE, DK, ES, FR, GB, IE, IT, JP, NL, NO, NZ, PT, SE y US. <sup>5</sup> AR, CN, ID, IN, KR, MY, SG y ZA. Debido a limitaciones de los datos, la línea de puntos excluye a AR, ID e IN.

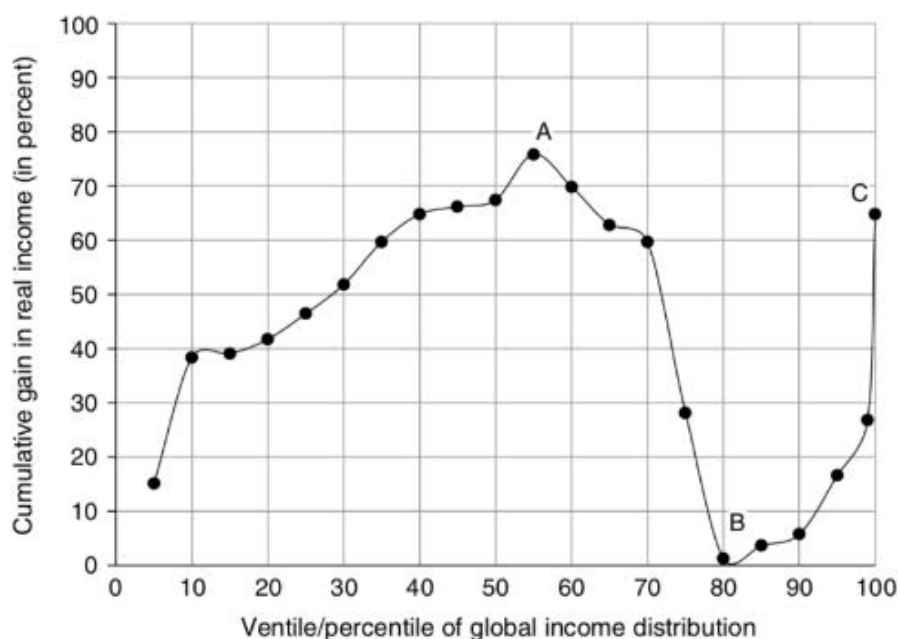
**Fuente:** (Banco de Pagos Internacionales (BPI), 2017)

La otra cara de la moneda es que si bien de manera global los indicadores parecen mejorar, se está dando una mayor concentración de la riqueza en ciertos estratos de la población, es claro como el 1% de la población más rica, a partir de la década de 1980 mantiene una creciente tendencia a acumular mayores ingresos, el 19% del total del crecimiento hasta el 2010 (gráfico 13) (Jusmet, 2017). El capital, el principal generador de riqueza en la actualidad, se ha venido acumulando dramáticamente en las ocho

primeras economías desarrolladas, como resultado de un incremento paulatino de los rendimientos del capital privado sobre el total de los ingresos nacionales, y superando al trabajo como fuente principal. A esto se acompaña la desaceleración de la productividad y el crecimiento de la población. La apreciación sobre la riqueza derivado de propiedades inmobiliarias y activos financieros, y la riqueza heredada contribuiría a la dinámica de acumulación actual (Rodrik, 2012).

A lo largo de todo el proceso de desarrollo económico han existido los tradicionales excluidos, países pobres principalmente de África, Asia y Latinoamérica, que ven beneficios muy marginales de la globalización; y tal vez lo más notable es que se anota un empobrecimiento de la clase media de economías desarrolladas. Se puede decir que la globalización los está afectando por procesos de desindustrialización y la migración de sus economías al sector de servicios, la mayor competencia internacional y un mercado laboral que vuelve menos competitivos a los trabajadores no cualificados. De acuerdo con la Organización Mundial de Comercio, los recientes cambios tecnológicos, que también favorecen el proceso de globalización, no han tenido un impacto significativo sobre el nivel de empleo, pero sí han afectado su composición. La modernización de la manufactura y los servicios, demanda de profesionales más capacitados, relegando y afectando a los menos preparados, dado que sus habilidades son menos demandadas y menos remuneradas (OMC, 2017). Entonces, esta desigualdad creciente trae consigo un distanciamiento entre estratos socio-económicos, una polarización entre las élites -que tiene una fuerte influencia sobre el poder político- y la clase media cada vez más empobrecida. De mantenerse la dinámica actual, se pondrían incluso en riesgo incluso, las democracias (Milanovic, 2018).

**Gráfico 13. Crecimiento relativo del ingreso real 1998-2008**



A: Estratos medios en EME

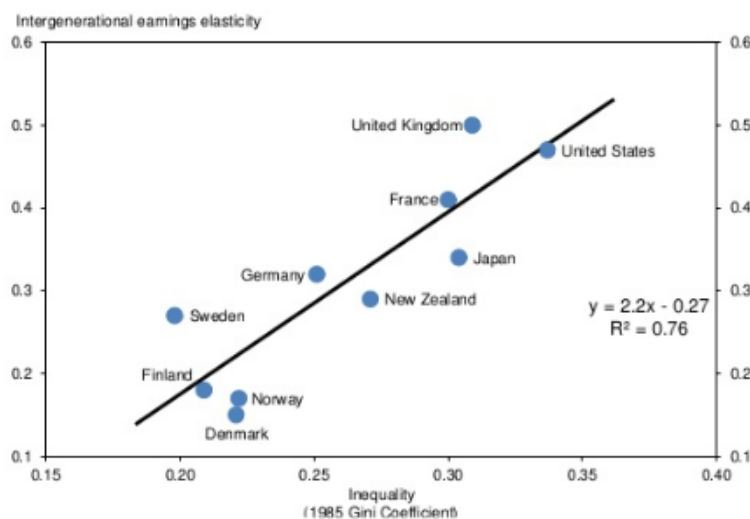
B: Estratos medios en EA

C: Estratos altos en EA

**Fuente:** (Jusmet, 2017)

De la mano se encuentra el concepto de la creación de dinastías, familias que por generaciones han ejercido propiedad sobre los factores productores de riqueza y que transmiten el bienestar a sus descendientes, generalmente las élites económicas. Esto significa que la posibilidad de acumular riqueza dependerá en mayor medida de un lugar de nacimiento o un apellido, sin que el trabajo o el esfuerzo jueguen ningún papel. Además, la acumulación de capital, permite o facilita el acceso a otros activos, como el poder político, perpetuando las condiciones desde el interior de los gobiernos. Esto puede tener incluso un impacto negativo en una sociedad, ya que si se percibe que no es posible modificar su posición económica, se tiene menos incentivo para esforzarse y ser más productivos (Atkinson, 1983). Este argumento cobra peso si nos referimos a la Curva de Gatsby, introducida por el Jefe del Consejo de Asesores de la Casa Blanca en 2012, Alan Krueger, que muestra la conexión entre la concentración de la riqueza en una generación y la capacidad de la siguiente generación para ascender en su posición económica comparada con sus padres. La conclusión es que mientras más inequidad exista, menos movilidad existe entre generaciones en la escala económica, países más igualitarios existe mayor posibilidad de mejorar las condiciones de bienestar, sin importar las condiciones en las que un individuo nació, existen mayores oportunidades (Vandivier, 2013).

**Gráfico 14. Relación entre la movilidad intergeneracional e inequidad  
“Curva de Gatsby”**



Fuente: (Krueger, 2012)

Estos argumentos plantean el impacto negativo de la globalización, la acumulación de la riqueza, el predominio del capital por encima del ser humano, la desigualdad, polarización e inestabilidad resultante. Si bien no se puede señalar que todos estos males sean a causa exclusiva de la globalización, si existe una relación directa en su crecimiento.

Frente a esto es que se plantean medidas que permitan a otros segmentos de la población tener acceso a las fuentes de riqueza, de manera que su rendimiento se pueda repartir a un mayor número de actores vía estrategias de redistribución con base en la fiscalidad. Es necesario que sean abordados tanto desde políticas internas

como con alta prioridad de la cooperación internacional, dados los estrechos lazos que se generan entre las naciones y sus economías.

#### **4.1.3. El rol del Estado en la globalización**

Contradictoriamente la liberalización vivida con la globalización establece algunas restricciones, mayores en unos elementos que en otros; por ejemplo, es evidente que el flujo de trabajadores se limita mediante la soberanía de los Estados respecto a sus políticas migratorias. Es así que, la economía se ha internacionalizado mientras que la política -al menos parcialmente- continúa siendo nacional. Por tanto, se debe puntualizar que la reducción de barreras y restricciones al comercio internacional se ha dado gracias a la voluntad política de los Estados para permitirlo.

Es innegable que existe una dependencia entre países profundizada por la internacionalización económica. A esto se suma la existencia de un Ordenamiento Jurídico Internacional (OJI) que busca establecer reglas de juego globales, protegiendo la soberanía de los estados y regulando las relaciones entre ellos, pero también alineado en pro de una integración y liberación de los mercados. En este contexto el papel que las Organizaciones Internacionales y su capacidad de acción, a su vez, se limita a lo que los Estados libremente se lo permitan. Esta característica propia del Estado-nación es lo que se conoce como Soberanía, el poder para decidir sus propias estructuras y funcionamiento, es ejercido por los gobiernos y es esta característica la que permite que los ciudadanos se sientan representados por su Gobiernos electos.

Además de la interdependencia entre Estados, la globalización ha creado actores poderosos con intereses propios y con capacidad para influir en los destinos de los diferentes países. En la historia se pueden presentar casos en los que terceros países han logrado gobernar otros territorios y así lograr que estos actúen conforme a sus intereses, no obstante, esto ha sido lo menos frecuente; en la mayoría de los casos la presión política o el uso de la fuerza militar (o incluso la simple amenaza) ha sido suficiente para lograrlo (Rodrik, 2012). Esto implica que pese al OJI y las estructuras soberanas de los Estados -o gracias a ellas como lo señalan Acemoglu y Robinson en su libro “Por qué fracasan los países”-, muchas veces las decisiones en todos los niveles no responden a los intereses generales de los pueblos y se ven afectadas o determinadas por el poder que tengan tanto empresas transnacionales como Estados con mayores capacidades económicas, políticas y/o militares. Centrándonos en el tema de estudio, esto se da cuando el Estado tiene una participación poco relevante en las dinámicas de mercado y su regulación.

El rol secundario del Estado se refleja también en el debilitamiento del estado de bienestar, es decir, resignar las políticas que buscan mantener un equilibrio social mediante una redistribución de la riqueza generada en una economía de mercado, paradójicamente, éstas serían las medidas que limitarían el abuso del capital y reducirían la desigualdad. El estado de bienestar se basa en un régimen fiscal directo y progresivo, implica que los que más tienen más tributan, de manera que la renta sea distribuida entre todos los actores de la sociedad de una manera equitativa. Esta fiscalidad puede ser vista como desestimulante para las inversiones y como una

distorsión sobre los precios de los recursos, afectando su correcta asignación, uno de los cimientos del capitalismo y la globalización de acuerdo al pensamiento económico ortodoxo.

El Estado debe actuar en la búsqueda del bienestar de sus ciudadanos, tarea bastante complicada dados los múltiples factores que se deben considerar, sin embargo, la soberanía como elemento imprescindible para conformar un Estado, es la que mantiene un rol de vital importancia en el avance de la globalización y la manera en que cada uno de ellos se inserta en esta dinámica, ya sea en contextos nacionales o globales en el caso de países influyentes y poderosos. En la práctica, en política y economía lo que se da es la “suma de ceros” lo que unos ganan otros pierden, las decisiones de los gobiernos determinan quienes ocupan esas posiciones. Los grupos de poder y grandes ganadores actuales, mueven los hilos para que todo se mantenga así.

#### **4.2. Trilema de las Economías Abiertas y de la Globalización**

Las transacciones comerciales nacionales son muy distintas a las internacionales, el ambiente en el que se realizan las primeras genera una equidad para las partes, ambos se sujetan exactamente a las mismas reglas e instituciones, y se benefician de los mismos bienes públicos.

En contraste, a nivel internacional no existe un solo marco legal que regule a cabalidad las operaciones, ni instituciones internacionales que tengan jurisdicción obligatoria en estos temas y la capacidad para exigir el cumplimiento de los acuerdos a los que los países llegan voluntariamente; además, las partes involucradas en una operación comercial pueden desarrollar sus actividades en entornos totalmente distintos, que sumen o resten competitividad. El buscar los mecanismos que reduzcan la incertidumbre incrementa los costos de la transacción. A esto se agrega que las regulaciones locales muchas veces evitan deliberadamente el comercio, incluso algunas se consideran necesarias y legítimas para permitir el crecimiento de sus sectores productivos locales o para evitar acciones como defraudación fiscal o abuso de los recursos naturales. Es decir, existe una dependencia entre los Estados y las compañías privadas involucradas en el comercio internacional, son los países los que facilitan el comercio y serán precisamente en este sentido las demandas que recibirán de las grandes corporaciones, o los requisitos previos que deberán cumplir para atraer nuevas inversiones (Rodrik, 2012).

En consecuencia, la globalización genera una competencia entre países por atraer los capitales transnacionales, en esta lucha se ponen en juego tanto los aspectos de soberanía como los del estado de bienestar. Así, un país puede sumarse a un Tratado Internacional en el que se someta a arbitrajes en tribunales con una clara tendencia a la protección a las corporaciones, renunciando al derecho de que una disputa con una empresa multinacional sea juzgada por tribunales internos. También, pueden poner en práctica políticas laborales que flexibilicen el mercado de trabajo y precaricen la situación de los obreros; establecer regímenes tributarios laxos con mayor carga sobre el trabajo y menor sobre el capital; o, regulaciones ambientales blandas que viabilicen una explotación excesiva de los recursos naturales.

El lugar donde mejores condiciones existan para generar renta será donde se localizarán las actividades productivas en la economía globalizada, lo que significa que la competencia internacional se centra en desarrollar estructuras que faciliten a las transnacionales acumular riqueza con base en una dotación de recursos baratos y regulación débil. Por ejemplo, en manufactura uno de los mayores costos corresponde a la mano de obra, por tanto, la deslocalización de las actividades responderá al lugar donde los salarios sean más bajos, es decir, se genera una relación inversamente proporcional entre la productividad y los salarios, la primera aumenta a medida que la segunda disminuye. Al final del día esto se traduce en que la participación de la renta del capital supera en gran medida a las rentas del trabajo en el total de las rentas nacionales. Dado que la propiedad del capital está concentrada, la riqueza generada también se concentra (Mascarenhas, 2002).

La liberalización comercial y financiera, que ha posibilitado el impactante proceso de globalización, puede ser vista como algo positivo o negativo dependiendo de quien sea el que realice el análisis. Claramente, dentro de un capitalismo global preponderante la mayoría de las voces apuntarán a la globalización y libre comercio como el camino hacia el desarrollo económico, posicionando esta idea desde el centro hacia la periferia. Por el contrario, un país en vías de desarrollo que apuesta por las industrias nacientes, poco preparada para la competencia global, probablemente esta idea no le sea del todo atractiva.

#### **4.2.1. Trilema de las economías abiertas**

El antagonismo resultante entre el crecimiento económico y el desarrollo en medio de una apertura económica, desde el enfoque del estado de bienestar, se puede explicar desde dos teorías conocidas como los trilemas. El primero específicamente sobre las economías abiertas y el segundo sobre la globalización. Ambos comparten la misma hipótesis, un país puede obtener solamente dos de tres elementos considerados importantes en cada uno de los casos.

El primero de los acercamientos conocido también como la teoría de Mundell-Fleming, se planteó en la década de 1960 y determina la incongruencia entre mantener una política monetaria autónoma, establecer un tipo de cambio estable y apostar por la libre movilidad de capitales, concluye que en todos los casos se deberá renunciar a una de las tres, cuando menos parcialmente. Así, cuando la autonomía de política monetaria es prioridad, se tiene dos alternativas: a) establecer controles de capital para además mantener estabilidad de los tipos de cambio o, b) resignar la estabilidad de los tipos de cambio, flexibilizarlos y así también, mantener la libertad de movimiento de capitales. Si en cambio, se privilegia la libertad del movimiento de capitales y la estabilidad del tipo de cambio, entonces se deberá implementar tipos de cambio fijos -como la dolarización, unión monetaria o el comité cambiario-, desistiendo a mantener una política monetaria autónoma, realizar desempeño económico similar a los países con los que se ha fijado el tipo de cambio, a fin de evitar la especulación en los mercados financieros.



En el contexto de la globalización, la libre movilidad de los capitales ocupa el rol protagónico, es decir, los países con una alta vocación hacia la internacionalización de sus economías tienen dos vías para acompañar este elemento prioritario, resignar su política monetaria en búsqueda de la estabilidad del tipo de cambio (como el caso de la zona euro), o apostar por tipos de cambios flexibles acompañados de soberanía en su política monetaria y los instrumentos que esta ofrece para mantener la estabilidad de sus economías, y reducir la incertidumbre en los mercados (por ejemplo los Estados Unidos de América).

#### **4.2.2. Trilema de la Globalización**

El segundo trilema, conocido como el de la globalización, plantea la decisión entre tres nuevas aristas, la primera precisamente sobre la apertura económica, la segunda sobre la soberanía de los estados respecto a sus sistemas políticos y económicos, y la tercera en referencia al llamado Estado del Bienestar, es decir, las políticas redistributivas que toman los gobiernos en beneficio de su población. Muestra un acercamiento a las tensiones resultantes del proceso de la globalización en las esferas económicas, políticas y sociales (Fernández Pons, 2009).

Al igual que el primer enfoque, los Estados pueden obtener solo dos de los tres objetivos de manera simultánea. Esto es, priorizando la soberanía de las naciones, se puede escoger el mantener el Estado de bienestar, pero esto significa reducir su integración económica. Sin embargo, si la globalización es lo que se persigue, entonces el camino a seguir es minimizar la aplicación de las políticas distributivas. La última alternativa es mantener la globalización como objetivo y priorizar el Estado de Bienestar, que requiere es renunciar a la soberanía del Estado-Nación.

Partiendo de que el análisis se enfoca en una economía globalizada, el rol de los Estados y las decisiones que toman se ven influenciadas por lo que sucede más allá de sus fronteras. Siendo la apertura comercial lo de mayor trascendencia, los países deben sujetarse a ciertas normas internacionales y condicionarse a las necesidades de otros actores en este panorama global. El afán de internacionalizar sus economías y mantener su soberanía, lleva a los gobiernos a renunciar a la implementación de políticas sociales que se consideran contrarias al fomento del comercio internacional, ya que su costo afecta la competitividad.

Son varios los ejemplos que se pueden presentar en este sentido, desde regulaciones ambientales, atravesando el mercado financiero, hasta alcanzar las laborales. Por ejemplo, en industrias intensivas en el uso de mano de obra, su costo tiene una gran participación sobre el costo total, consecuentemente -en pro de la competitividad- los salarios son presionados a la baja, apuntando al objetivo de un mercado global. Para evitar esto, los Estados deberían restringir la posibilidad de una apertura económica y comercial, y apuntar a medidas proteccionistas, garantizando así su soberanía y el estado de bienestar. En su defecto, el camino puede ser ceder su soberanía a instancias supranacionales, de manera que las previsiones sociales sean estandarizadas a un mínimo y que su sacrificio no sea la herramienta para ganar

competitividad y atraer inversiones. Este último caso resulta hasta cierto punto utópico porque implica que varias naciones se fundan en una sola a pesar de sus diferencias políticas, culturales, sociales, etc., tal vez el caso más cercano sea el de la Unión Europea, apuntando a un federalismo como final de su proceso de integración. Lo más realista debería ser la consolidación de democracias fuertes que no sucumban a las presiones globalizadoras en detrimento del bienestar de sus nacionales y el incremento de las brechas económicas dentro y fuera de los países (Rodrik, 2012).

### **4.3. Tipos de cambio fijos**

En el sistema económico actual la moneda cumple tres funciones: medio de pago, reserva de valor y unidad de cuenta, y como una mercancía en sí misma. Los estados, a través de su Política Monetaria, tienen la potestad para crear moneda y la capacidad de influir sobre su valor, siendo una de las principales herramientas utilizadas tradicionalmente por los gobiernos para hacer frente a embates económicos de manera que se sostengan precios razonables de bienes y servicios, rentabilidad adecuada en los negocios, nivel estable de los salarios y niveles bajos de desempleo, y permita un desarrollo sostenible.

En general, aquellos con intereses netamente comerciales buscarán la menor intervención estatal posible, y quienes valoren la integración y equidad social, aplaudirán un tipo de política con mayor regulación. De esta manera, la política monetaria y la moneda, se convierten en instrumentos altamente políticos y, en consecuencia, los regímenes pueden ir cambiando no solo de acuerdo a razones exclusivamente técnico económicas sino como respuesta a crisis sociales y políticas.

Como parte de los Acuerdos de Bretton Woods, los regímenes monetarios buscaban la estabilidad los tipos de cambio y alejarse de las crisis de balanza de pagos, sin embargo, después de la década de los 1950s, con la modulación de las reglas referentes a la devaluación, la Política Monetaria tomó un rol más importante en la economía, especialmente como una estrategia para responder a cambios en la demanda. Los gobiernos emitían más moneda en épocas de crisis económica, y jugaban con los tipos de cambio para hacer frente a anomalías como cambios bruscos en los precios de las mercancías y así evitar reducción en la rentabilidad empresarial, aumento del desempleo, ingreso de los hogares, etc. Sin embargo, el abuso de estos mecanismos contribuye a un incremento exagerado de la inflación, que debilita gravemente la riqueza en general (Kelsey, 2003).

Tratando de obtener una mayor estabilidad y evitar el manejo inadecuado de la Política Monetaria, se han generado esfuerzos para despolitizarla, aunque esto también lleva a privilegiar el capital por sobre otros temas o necesidades que el Estado deba proteger; implica que el capital queda resguardado de la intervención de los gobiernos. Eliminando la moneda como válvula de ajuste, serán otros sectores los que deban asumir los impactos de los embates económicos: trabajadores, pequeñas empresas, nuevos negocios, medio ambiente, entre otros.

La manera tradicional y menos drástica de despolitizar la Política Monetaria es dotar a los Bancos Centrales de la mayor independencia posible, y deslindarlos de la responsabilidad de generar empleo, crecimiento económico y desarrollo, enfocándose mayormente en lograr estabilidad de precios (controlar la inflación) y del sistema monetario en sí, aspecto casi imposible de lograr en las autoridades de gobierno producto de procesos electorales y los intereses que se generan a su alrededor. Esta estabilidad se considera importante ya que la inflación erosiona el valor del dinero y afecta las expectativas racionales de los agentes de mercado respecto a las ganancias esperadas de sus operaciones, llevando a ineficiencias que afectan la economía en su integralidad (Kelsey, 2003).

No obstante, es posible ir más lejos, llegando a la Unión Monetaria, el Comité monetario o la Dolarización, regímenes monetarios enfocados en la adopción de tipos de cambio fijos y evitar su excesiva variación que afecta de manera inmediata el valor de las importaciones, exportaciones y genera volatilidad de las variables macroeconómicas de un Estado. Esta necesidad se hace más palpable a partir de los 1990s, cuando los mercados financieros se desregulan de manera importante, mejoran los medios tecnológicos que faciliten las transacciones internacionales y se incrementan las inversiones de corto plazo, especulativas; crece la inestabilidad financiera y económica.

El establecer un tipo de cambio fijo plantea varios beneficios (Gómez-Puig, 2010):

1. Estabilidad de los tipos de cambio: mayor previsibilidad de la economía en su conjunto a nivel micro y macroeconómico.
2. Reducción de los riesgos y prejuicios asociados a la volatilidad de los tipos de cambio en el comercio internacional: elimina incertidumbre sobre el costo final de las transacciones internacionales.
3. Eliminación del temor a flotar: especialmente en los países en vías de desarrollo, a quienes les cuesta mucho más recuperar sus economías después de una crisis cambiaria, en relación a un país desarrollado. Además, estas crisis vienen acompañadas de problemas bancarios y financieros.
4. Eliminación de la devaluación como ajuste competitividad: incrementa la presión para realizar mejoras competitivas mediante ajustes a los niveles de precios relativos.
5. Disciplina y credibilidad antiinflacionista: la pérdida de autonomía monetaria obliga a mantener una disciplina respecto a los objetivos de inflación ligada a la del país con cuya moneda se mantenga el tipo de cambio fijo.

En contraste, las bondades del establecimiento de tipos de cambio fijos se oponen con las desventajas que simultáneamente se generan (Gómez-Puig, 2010):

1. Pérdida de autonomía de la política monetaria: el equilibrio interno y externo de un país no puede ser abordada mediante política monetaria, la fijación de un tipo de cambio obliga a importar estas condiciones de otras economías.

2. Conflicto de intereses: cuando los países vinculados por el tipo de cambio fijo difieren demasiado en sus economías, la alineación prolongada de su política económica puede decantar en una crisis cambiaria.
3. Limitación para lograr ajustes inmediatos a la economía: los tipos de cambio flexibles permiten estabilizar la economía frente a shock externos de manera inmediata, aunque cuestionado, este mecanismo permite realizar ajustes ágiles en los precios relativos entre países.
4. Mayor vulnerabilidad a ataques especulativos contra el tipo de cambio: los estados mantienen la potestad de reajustar la paridad del tipo de cambio cuando lo consideren necesario, la percepción de los mercados de que esto está por suceder puede desencadenar crisis cambiarias, y llevar a los gobiernos precisamente a realizar los ajustes aún cuando no estaba planificado. El mermar la credibilidad del compromiso para mantener el tipo de cambio fijo, puede llevar a devaluaciones prematuras, precedidas por pérdidas de reservas de divisas, momento aprovechado por los especuladores para obtener ganancias comprando moneda devaluada.

#### **4.3.1. Comité Monetario**

En el Comité monetario, la autoridad monetaria establece un tipo de cambio fijo frente a una moneda extranjera, exigiéndose reservas como respaldo para todo el dinero circulante y restringiendo así la emisión de moneda. De esta manera, la absorción o creación de moneda depende del ingreso o egreso de divisas, la oferta monetaria se convierte en una variable totalmente exógena (Gómez-Puig, 2010). Lo que se busca es importar desde el país de origen de la moneda de referencia, la seguridad en torno al comportamiento inflacionario. Por otro lado, la función de la moneda local se reduce a actuar como unidad de cuenta, se convierte en una herramienta de canje por la moneda extranjera que cumple con las demás funciones: medio de pago, reserva de valor, y como una mercancía en sí misma.

Pese a la estabilidad sobre el precio de los bienes que se consigue, hay casos dramáticos como el de Argentina (1991-2002) en el que la convertibilidad, producto de la implementación del Comité Monetario, terminó con una moneda sobrevalorada que impacto a todos los sectores productivos, empezando por los más demandantes de mano de obra. El resultado final fue una caída drástica del consumo nacional, destrucción del empleo, dificultades para competir en el contexto internacional, déficit fiscal en crecimiento constante, dificultades para lograr financiamiento externo, reducción de las reservas internacionales, y finalmente, un colapso del sistema y su salida en medio de un ambiente de hiperinflación. En este régimen monetario se debe reconocer que la sobrevaluación de la moneda local se genera en gran medida por la revaloración de la divisa de referencia.

Después de varias décadas de una economía debilitada, con tasas de inflación elevada (hiperinflación), bajos niveles de inversión y pérdida de bienestar social, resultado de

la incapacidad para generar ingresos, y tras mantener un déficit fiscal sostenido, Argentina decide apostar por la convertibilidad. A finales de la década de 1980s, la producción y consumo caían en picada, reflejando esto en la baja recaudación tributaria; el país latinoamericano únicamente lograba financiar su economía a base de deuda externa. Con el tiempo, las oportunidades de financiamiento internacionales se cierran, se deposita la mirada a la banca local como nuevos acreedores, la situación lo lleva sin remedio a una crisis de balanza de pagos.

El Acuerdo del Comité Monetario conocido como el Plan de Convertibilidad, fijó el valor de la nueva moneda argentina, el austral, al valor del dólar americano y trajo consigo un periodo de estabilidad económica que presagiaba el éxito indiscutido de la decisión tomada. En los primeros años de la medida el nuevo marco favoreció la aparición de nuevos negocios e inversiones, y el crecimiento acelerado del consumo, actividades motivadas principalmente por la facilidad de realizar transacciones en dólares americanos, gracias a la paridad; necesario además, para reducir los riesgos frente a shocks externos que afecten las expectativas sobre las rentas esperadas, convirtiéndose la divisa en una determinante para el retorno de las inversiones. El dinamismo que ganaba la economía en los primeros años de vigencia del Comité Monetario, había sobredimensionado las expectativas de los inversionistas, y subvalorado la vulnerabilidad a factores externos.

Por su parte, el gobierno incrementaba la deuda pública en dólares, provocando que la solvencia del sector público dependa de mantener un tipo de cambio fijo, lo que se hacía muy complicado por la alta demanda de la moneda extranjera en el mercado. Estas condiciones dificultaban una salida eventual del sistema monetario implementado, y de darse, implicaría graves consecuencias políticas, económicas y sociales.

La resignación de la autonomía en la Política Monetaria, eliminaba como alternativas la devaluación, es decir, exigía que la paridad del austro con el dólar, y a su vez esta dependía de la cantidad de reservas de la moneda internacional. Esto implicaba tener la capacidad para atraer dólares mediante exportaciones, inversión y la consecuente recaudación tributaria, siempre acompañado de una disciplina fiscal que mantengan el gasto público en niveles coherentes. Las reformas llevadas a cabo en esta nación fueron insuficientes para garantizar estas condiciones, además, una serie de shocks externos dificultaron más aún la situación, la devaluación en Brasil y la revaluación del dólar, dejaban en una posición vulnerable al sector productivo generador de divisas. El gobierno, se veía forzado a mantener el gasto público como alternativa para mantener la demanda interna y tratar de cumplir con las expectativas de retorno de los inversionistas, de manera que se mantenga certezas en los mercados financieros. La rigidez del sistema monetario y la deficiente política fiscal, configuraban el escenario para el colapso de la economía (Galani, Heymann, & Tommasi, 2003).

Las condiciones fueron insostenibles, el nivel de ingresos fue insuficiente para que el Gobierno pueda cumplir con sus obligaciones de deuda, el gasto público se redujo y consigo la demanda total. Los capitales se alejaron del país, las incertidumbres en los mercados se incrementaron y las opciones de financiamiento se cerraron.

Frente a los crecientes riesgos, los gobiernos tomaron acción, pero su prioridad fue proteger los grandes capitales transnacionales. Sectores como la producción nacional, exportadores y pequeños negocios no fueron cobijados de la misma manera, frente a la crisis e inestabilidad de la época, muchos actores de este sector fueron presa fácil, cayeron, y con ellos los trabajos, los ingresos para el Estado producto de los tributos, y finalmente el bienestar de la población general. El PIB cayó a su nivel más bajo en décadas, una devaluación que multiplicó el tipo de cambio nominal por cuatro, hundió la riqueza del país.

El caso argentino no se centró de manera exclusiva en su política monetaria, sino que fue parte de un paquete de medidas impulsadas por el Fondo Monetario Internacional siguiendo sus recomendaciones de política presentes en el Consenso de Washington, es decir, reducción del gasto público, privatizaciones, apertura comercial, desregulación financiera y reestructuración del sistema tributario (Nudelman, 2017).

Es necesario anotar que la convertibilidad en Argentina, además de una herramienta para buscar la estabilidad monetaria, se convirtió en un instrumento político más. Este aspecto fue el que influyó para la toma de decisiones tardías sobre la salida de este régimen monetario antes de que se provoquen los daños experimentados. Esto quiere decir que, el Comité Monetario, a pesar de buscar una “despolitización” de la política monetaria, en la práctica, en Argentina el efecto fue lo contrario. El encontrar acuerdos políticos sobre cuándo salir de la convertibilidad y cómo distribuir los costos financieros de esta decisión, provocaron que la crisis sea más profunda (Setser & Gelpert, 2006).

#### **4.3.2. Unión Monetaria y Dolarización**

Respecto a la Unión Monetaria y la Dolarización, estas opciones traspasan las competencias, en lo que respecta a política monetaria, a una autoridad fuera de los gobiernos nacionales. Así, en la Unión Monetaria dos o más Estados acuerdan ceder su soberanía monetaria a una autoridad supranacional en la búsqueda de fortalecer sus capacidades como bloque en el comercio internacional. Por su parte, en la Dolarización -incluso más crítica respecto a resignación de soberanía- un país renuncia completamente a su capacidad para emitir moneda y regir su Política Monetaria, adoptándolas de un tercer país; normalmente la nación que se dolariza es una en vías de desarrollo y la moneda adoptada es de un país desarrollado. Aunque no necesariamente debe ser el dólar la moneda adoptada, el término dolarización ha sido el utilizado para referirse a estos casos.

Estas dos opciones muestran el lado menos agradable de la globalización, la sumisión completa del control económico de países menos poderosos hacia grandes potencias que apuntan hacia el beneficio de sus propios capitales (dolarización), o la aceptación del control de una autoridad fuera de las fronteras del propio país cuyo objetivo es garantizar las condiciones para el crecimiento de capitales internacionales. Ambas opciones terminan dejando de lado los intereses domésticos a favor de la globalización económica (Kelsey, 2003).

Aunque con nombres y enfoques distintos, tanto la unión monetaria como la dolarización, reflejan el interés de los países para ser parte una zona con una moneda común en búsqueda de estabilidad monetaria. El proceso de globalización ha sido un factor para que esto se convierta en la meta de algunos países, ya que contar con una moneda fuerte reduce los costos de transacción internacional y elimina algunas incertidumbres en el mercado. Robert Mundell, en 1961, determinó en que condiciones la moneda única crea los mayores beneficios, esta es conocida como las áreas monetarias óptimas.

La teoría de Mundell sustentó la creación de la Unión Monetaria Europea, y mantiene un criterio de áreas económicas en lugar de las fronteras físicas. El principal argumento es que los gobiernos utilizan la flexibilidad en los tipos de cambio y su autoridad para influir en ellos, devaluando o apreciando sus monedas, lo primero cuando la economía se está contrayendo y el desempleo se empieza a incrementar, y lo segundo para evitar episodios de alta inflación. En una zona monetaria la autoridad llevará a devaluación las zonas de déficit, mientras que aquellas con excedentes sufrirán de inflación, sin poder resolver los dos temas de manera simultánea. El problema surge cuando existen fronteras que diferencian estas dos zonas; si se generarán zonas económicas complementarias, la flexibilidad del tipo de cambio podría generar el equilibrio, permitiendo que el capital y las personas puedan trasladarse entre las diferentes zonas. Esto sería posible solo con acuerdos políticos potentes donde la soberanía nacional no sea una limitación. Esto nuevamente significa que la autoridad de los gobiernos sobre la política monetaria debería ser eliminada.

Uno de los criterios para esta transferencia sobre el control de la política monetaria, es que la soberanía expresada alrededor del control de la emisión de la moneda no siempre es a favor de una mayoría, sino que responde muchas veces a los intereses de los poderes económicos domésticos en los distintos países. El eliminar el control del Estado sobre el valor de las monedas y trasladarlo a una autoridad externa, dejaría implícito que su capacidad de respuesta frente a los poderes fácticos es superior, que la gestión de la política monetaria es mucho más eficiente y equilibrada en comparación al país que cede la soberanía. Este proceso tiene un componente político importante, el país que asume el control de las funciones voluntariamente cedidas, suele ser la potencia hegemónica en esa zona de influencia (Schuler, 2005).

Bajo estas premisas, argumentar que la dolarización y la unión monetaria, despolitizan la política monetaria sería incorrecto, ya que lo que en realidad sucede es que el control político es transferido, terminando con mercados más vulnerables, tal vez no para el valor de las inversiones internacionales, pero sí para los sistemas productivos locales que dependen de la acción de terceros para lograr reacciones frente a shocks externos.

#### **4.4. Trilemas y Tipos de Cambio Fijos**

Como ya se planteó en secciones anteriores, los trilemas tanto de las economías abiertas como de la globalización, argumentan que los Estados deben renunciar a dos

de las tres opciones en su toma de decisiones. En el primer caso, la libre movilidad de capitales, política monetaria y control sobre el tipo de cambio; mientras que, en el segundo caso, la apertura económica, soberanía y estado de bienestar.

Las dos teorías pueden conectarse, lo referente a política monetaria (trilema de las economías abiertas) correspondería a la soberanía del Estado (trilema de la globalización) para tomar decisiones sobre ésta.

Con libre movilidad del capital, sinónimo de mayor integración a la globalización, el mantener una política monetaria activa, donde se muevan los tipos de interés, ya sea para promover el consumo y generación de empleo, o por el contrario para reducirlo y evitar brotes inflacionarios, tienen efecto directo sobre el movimiento de capitales en torno a los rendimientos esperados y, en consecuencia, de la demanda-oferta de moneda, afectando el tipo de cambio.

Como resultado, el resignar soberanía en torno a la política monetaria, deja únicamente dos caminos, mantener el bienestar de los ciudadanos y la certeza proveniente del tipo de cambio a costa de la integración económica y libre movilidad de capitales; o, definitivamente renunciar a asegurar las legítimas demandas de la ciudadanía, y generar las condiciones necesarias para garantizar rendimientos al capital y abrir las puertas al proceso de globalización económica.

#### **4.5. Enfoques de desarrollo**

El desarrollo de los pueblos ha tenido tradicionalmente una connotación meramente económica, no obstante, desde inicio del debate público después de la Segunda Guerra Mundial y la creciente desigualdad entre naciones, atravesando las múltiples crisis económicas y el fracaso de la comunidad internacional en resolver el problema, el desarrollo, desde la década de los 80s ha sido abordado como un proceso multidimensional, estructural, con carácter social e institucional.

En la época actual, el desarrollo se entiende como una serie de aspectos complementarios y conectados que permiten el mejoramiento sostenido del nivel de vida de las personas, dotándolas de derechos económicos, políticos y civiles, sin discriminación por motivo alguno. Además, se ha vinculado el concepto de sostenibilidad, haciendo referencia a la protección del medio ambiente, como parte de los aspectos, que en conjunto con el acceso a la educación, salud y consumo material (nivel de ingresos, empleo), determinan las condiciones de vida de los individuos.

Esta diferencia entre la conceptualización con preponderancia económica, mercantilista y otra más holística, considerando varios aspectos que configuran un todo, determinan las diferentes teorías del desarrollo y el acercamiento de cada una de ellas a este fenómeno.



La teoría económica del desarrollo marca dos enfoques claros, los ortodoxos y heterodoxos. En el presente documento, se analiza el neoliberalismo como parte del primer grupo, y a la teoría del “Buen Vivir” como parte del segundo grupo.

#### **4.5.1. Neoliberalismo**

Los proponentes de esta teoría parten de la teoría económica neoclásica, argumentando que tanto países desarrollados como subdesarrollados se sujetan a una misma lógica. Su pensamiento económico pone como prioridad el mercado, considerando que es el instrumento más eficiente para la asignación de recursos y apunta a gobiernos limitados con escasa intervención, esto maximiza la eficiencia y genera bienestar. En este sentido, el comercio internacional es un deseo, pues se espera beneficios mutuos para las partes. Otro punto fundamental son los precios, como un indicador importante sobre la eficiencia en la asignación de recursos. Para la teoría neoliberal, la desigualdad es positiva dado que se convierte en un incentivo para el desarrollo humano.

Este enfoque plantea una liberalización del mercado interno y externo, evitando la intervención del Estado al considerarlo ineficiente como distribuidor de recursos, de aquí surge una crítica importante a la estrategia de Industrialización para Sustitución de Importaciones (ISI), ya que esto limita la producción a los mercados internos, eliminando la competencia, además afectando la competitividad para exportar, al modificar el precio de los factores de producción internos. Se plantea que estos modelos buscan desarrollar el mercado interno con tipos de interés bajo, lo que en contraste ahuyenta la inversión, concentrándola en pocas empresas. A su vez, esta práctica incrementa artificialmente la demanda interna y en consecuencia se sobrevalora la moneda.

En esta línea, la propuesta del neoliberalismo es apuntar la estrategia hacia el mercado internacional, la Industrialización para Sustitución de Exportaciones, prioriza industrias con potencial de participación y el comercio mundial, de manera que se puedan aprovechar economías de escala y que la política fiscal apúntale estos esfuerzos.

Tal vez uno de los hitos característicos de este modelo es el denominado Consenso de Washington. Frente a la ausencia de postulados alternativos, después de la desaparición del bloque de países del Este y de la llamada década perdida de América Latina, se consolida el modelo neoliberal con este acuerdo basado en cinco pilares:

- a) Liberalización del comercio exterior
- b) Liberalización del sistema financiero
- c) Reforma del estado
- d) Reforma del mercado de Trabajo
- e) Atracción de capitales extranjero

El Consenso de Washington se basa la tesis de la incapacidad de ciertos países para controlar sus economías, a causa de Estados demasiado grandes, empresas públicas

ineficientes, excesos regulatorios, afloramiento del proteccionismo, y populismo político que evita la disciplina fiscal.

Estos principios se han convertido en las recomendaciones lideradas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial a los países en vías de desarrollo, implementando políticas de estabilización de las finanzas públicas, en el corto plazo (reducir la inflación y déficit fiscal), y, reformas estructurales (que pongan el desarrollo en manos del mercado), en el largo plazo.

Las medidas inmediatas que se sugieren son la eliminación de subsidios, reducción del gasto público, incrementos de la recaudación tributaria (mayor carga impositiva), liberalización de tipo de interés y tipo de cambio. A largo plazo, el objetivo es incrementar el ahorro público y para esto se exige privatización de empresas públicas, más incremento de impuestos, desregulación de las actividades económicas y financieras con el objeto de mejorar la eficiencia del sector privado, dismantelar el proteccionismo, atraer inversiones (Tratados Bilaterales de Inversión, Someterse a Arbitrajes, incentivos fiscales) protección de la propiedad privada, reformas al mercado laboral para reducir sus costos.

Todos estos planteamientos, de acuerdo a estos proponentes, generarán un desarrollo económico y crecimiento en los sectores que ejercen propiedad sobre el capital, pero que, a su vez, poco a poco irán transfiriéndolo al total de la sociedad.

#### **4.5.2. Enfoque del Buen Vivir**

El concepto del “buen vivir” se convirtió en una opción alternativa al debate actual sobre el desarrollo, cuestionando la idea misma del progreso occidental, basado en el consumo, la competencia y acumulación de riquezas. Esta, relativamente nueva, línea de pensamiento, se nutre del imaginario latinoamericano, especialmente de los pueblos indígenas. Aborda la calidad de vida del ser humano desde un paradigma distinto, basado en la convivencia armónica entre el individuo y la naturaleza, se convierten en el centro del sistema, y, en consecuencia, son lo principales sujetos de derecho. Los intereses económicos se subordinan al bienestar general relacionado al cuidado de la naturaleza, dignidad humana y justicia social.

Latinoamérica, origen del Buen Vivir, desde la Segunda Guerra Mundial ha atravesado una serie de procesos de desarrollo influenciado bajo diversos enfoques, en respuesta a diversos intereses. Los modelos agro exportador, minero extractivista, industrialización para sustitución de importaciones e industrialización para sustitución de exportaciones, han ocupado su historia en los más diversos momentos y circunstancias, siempre con el objetivo económico como principal motivación, bajo la influencia neoliberal.

Es entonces, el Buen Vivir, un cuestionamiento al desarrollo en sí mismo, desde su base conceptual tradicional hasta el diseño de políticas e instrumentos para alcanzarlo. El resultado ha sido siempre una brecha entre las expectativas respecto a la

generación de empleo, riqueza, bienestar e innovación, y el resultado real traducido en desigualdad, inmigración, destrucción de industrias locales y afectación a la naturaleza.

La premisa se resume en que el sistema mundial vigente es un mal desarrollador y, por tanto, el resultado se aleja de las aspiraciones de Buen Vivir. Esta teoría busca transformar o abolir la estructura actual, transmitida desde los países más desarrollados. Se considera que este modelo es insostenible, es decir, no se puede continuar con un consumo creciente, con mayor explotación de recursos y que las políticas deben alejarse de esta realidad.

El rechazo a los modelos tradicionales, así como a la clase política que los impulsaba, condujo a América Latina a colocar en el poder a ocho gobiernos progresistas o de izquierda, que fortalecieron su accionar político precisamente en los movimientos de donde emergieron las ideas del Buen Vivir. Esto se tradujo en la inclusión de estos lineamientos en las constituciones de Bolivia y Ecuador, y tal vez, sea la conquista más importante de los grupos sociales que tradicionalmente representaron la oposición a la clase política tradicional. Su objetivo fue una transformación profunda de los modelos de desarrollo y la relación entre la sociedad, la economía, la política y la naturaleza.

Pese a que el Buen Vivir, como una corriente intelectual y política sobre el desarrollo, basa su pensamiento en una convivencia armónica entre el individuo, la sociedad y la naturaleza, dependiendo de posiciones ideológicas más profundas, puede dividirse basados en cuál de estos tres aspectos tienen una mayor importancia. Así, existe la visión indigenista que prioriza la identidad del individuo, la socialista y estatista que hace especial énfasis en la equidad, y la ecologista para la cual el cuidado de la naturaleza es lo más importante.

## **5. Análisis empírico**

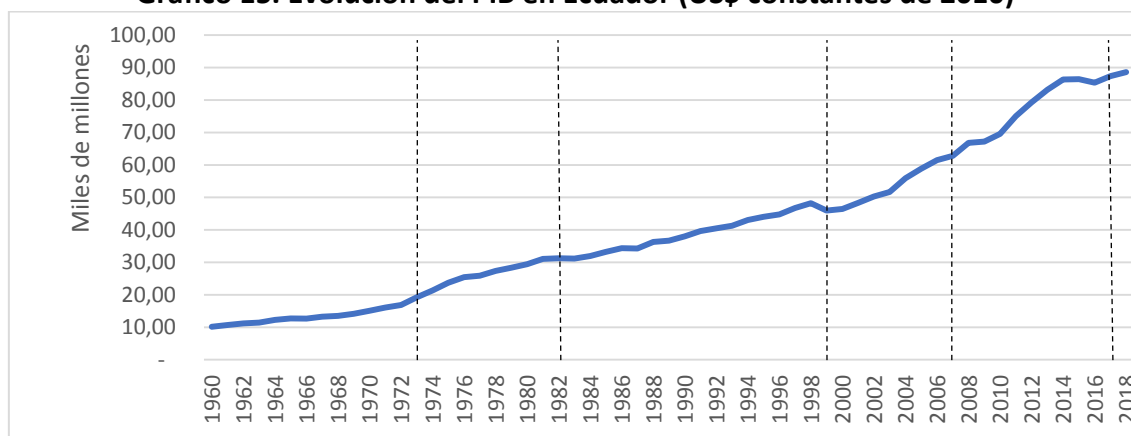
El Ecuador ha atravesado una serie de cambios en su historia republicana más reciente, que han configurado la situación actual y la transición entre modelos económicos que se están viviendo durante el presente periodo de gobierno del Presidente Lenin Moreno. Los diferentes modelos implementados han estado profundamente ligados al desarrollo de ciertos recursos naturales que se han convertido en la base de su economía. Se parte el análisis empírico con una reseña breve de los distintos momentos en la evolución macroeconómica ecuatoriana y se profundiza en los dos últimos periodos políticos que determinan la situación actual del país y las probables tendencias.

### **5.1. Reseña de la evolución política y económica**

En Ecuador se pueden identificar cuatro fases de crecimiento, analizando los datos disponibles desde la década de los 1960s referente a la evolución del PIB. Estas etapas se complementan con dos periodos vividos durante la historia reciente. La historia

económica se remonta a la etapa previa al boom petrolero (1965 -1973), el boom petrolero como tal (1973-1982), de la crisis de la deuda a la crisis financiera (1982-1999), la post crisis financiera (dolarización) (1999-2007), la expansión liderada por el Estado (2007-2017) y el período de ajuste (post 2017) (Cueva, Albornoz, & Avellán, 2007).

**Gráfico 15. Evolución del PIB en Ecuador (US\$ constantes de 2010)**



Fuente: (Banco Mundial, 2019)

### 5.1.1. Previo al boom petrolero

Durante la primera mitad del siglo XX, la economía ecuatoriana se dinamizaba gracias a un modelo agro exportador, primeramente, con el cacao (Ecuador fue el primer exportador mundial) y más adelante con el banano (desde los 1960s hasta la fecha Ecuador ha sido el mayor exportador mundial). Hasta esa época, la producción petrolera era reducida y limitada a pequeños yacimientos en la costa. El pequeño tamaño de la economía ecuatoriana restringía su acceso a capitales internacionales y en consecuencia el nivel de endeudamiento era bastante bajo. En el ámbito político, el país se mantenía lleno de conflictos y una democracia débil, marcada por constantes dictaduras civiles y militares. Para inicios de la década de los 1970s se descubren de ricas reservas de petróleo en la Amazonía, lo que transformaría notablemente la economía de este país andino.

### 5.1.2. Del boom petrolero a la crisis de la deuda (1973-1982)

El descubrimiento de los yacimientos petroleros representó para Ecuador una nueva realidad exportadora ya no asociada solo a los tradicionales productos agrícolas. Estos ingresos adicionales también le abrieron las puertas a capitales internacionales que provocaron un rápido incremento del gasto público, generando un aumento de la deuda externa pública. La bonanza petrolera y destinó principalmente a cubrir subsidios internos (servicios públicos y alimentos) que llegaron a ser el 8,7% del PIB e inversión pública que alcanzó el 6% del PIB. Este modelo inicia su debacle con la baja de los precios petroleros a partir de 1976, su sostenimiento llevó a contraer deuda externa (Marshall-Silva, 1988).

Esto, en una época de dinero internacional “fácil” vinculado al reciclaje de los petrodólares, generó el sobre endeudamiento (público y privado) que contribuyó a desencadenar la crisis de la deuda, no solo en Ecuador sino en toda la región, gatillada por la subida de las tasas de interés en Estados Unidos y la moratoria de la deuda externa mexicana.

### **5.1.3. De la crisis de la deuda a la crisis financiera (1982-1999)**

La crisis desencadenada en 1982, que conllevó grandes incrementos en los tipos de interés internacional, hizo insostenible el servicio de la deuda externa. El gobierno asume parte de la deuda externa privada y termina con una suspensión de pagos que solo se reiniciaron en 1994, cuando el país se unió al plan Brady. Después de una serie de renegociaciones, y una nueva suspensión de pagos en 1999, el acceso total a los mercados privados internacionales solo se recuperó el 2005.

En los ochenta, Ecuador atravesó por el debilitamiento de los mercados financieros globales y la caída de sus exportaciones, especialmente por la reducción en los precios internacionales del petróleo y un terremoto que destruyó el oleoducto y forzó a una paralización en la producción de crudo. A estos impactos hay que sumarle la poca diversificación de la canasta exportadora, que volvía al país más vulnerable frente a choques externos (Calderón, Dini, & Stumpo, 2016). La acción tomada fue una agresiva devaluación monetaria, superior al 60%, acompañada de una reducción del gasto público y suspensión de pagos de la deuda, con la consecuente restricción adicional del crédito.

En esta etapa se empieza a posicionar en la región las recomendaciones del Consenso de Washington. A inicios de 1990s Ecuador implementó varias reformas estructurales, que marcaron el abandono gradual del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones: apertura comercial, liberalización financiera y reforma del sector público (Calderón et al., 2016). Los efectos de corto plazo parecieron prometedores, logrando reducir la inflación, equilibrar las finanzas públicas y dinamizar el mercado financiero, no obstante, no se logró un crecimiento económico importante. Hacia finales de la década, la economía estaba debilitada y la liberalización no había dado los resultados esperados.

Desde el punto de vista político, a pesar de las dificultades económicas, en los ochenta y principios de los noventa, se gozaba de estabilidad con el retorno a la democracia después de largo periodo de regímenes dictatoriales. Sin embargo, a partir de 1996, con el derrocamiento del ex Presidente Abdalá Bucaram, el país entró en un período de recurrente inestabilidad política.

### **5.1.4. Post crisis financiera a partir de la dolarización (1999-2007)**

Como resultado de la liberalización de la economía y finanzas en el Ecuador, se vivió un crecimiento agresivo del sistema financiero, aunque con una marcada debilidad regulatoria. Esto se combinó con la apertura de la cuenta de capital, la inestabilidad política, baja en los precios petroleros, fenómenos climáticos adversos (Fenómeno de

El Niño), desastres naturales (erupción volcanes Guagua Pichincha y Tungurahua) y problemas de la economía global, que llevaron al país a una gran crisis económica y financiera que incluyó una caída de 6,3% del PIB en 1999, la quiebra de buena parte del sistema bancario y una fuerte depreciación de la moneda local.

En enero del 2000, Ecuador adoptó el dólar como moneda de circulación legal, como parte de una política de estabilización orientada a combatir la crisis. Así, el país cambiaba de un régimen de tipo de cambio flexible a otro de tipo de cambio fijo que, obligaba a una mayor disciplina fiscal, es decir, la política fiscal se convierte en la principal herramienta de política macroeconómica. Desde ese punto, las tasas de inflación se redujeron de manera constante, pasando de un 108% en septiembre de 2000 a 1.5% en 2007 (Cueva et al., 2007).

De manera paralela, la mejora en los precios internacionales del petróleo desde el año 2001, favorecieron la disciplina fiscal y la recuperación interna. Un punto a resaltar, es que la dolarización en Ecuador, de algún modo blindó la economía frente a la inestabilidad política. Después de los derrocamientos de los presidentes Jamil Mahuad en el año 2000 y Lucio Gutiérrez en el 2005, Rafael Correa se erige como Presidente en 2007 e inmediatamente convoca a una Asamblea Constituyente, logrando una reforma importante de las instituciones del Estado y el modelo de desarrollo implementado.

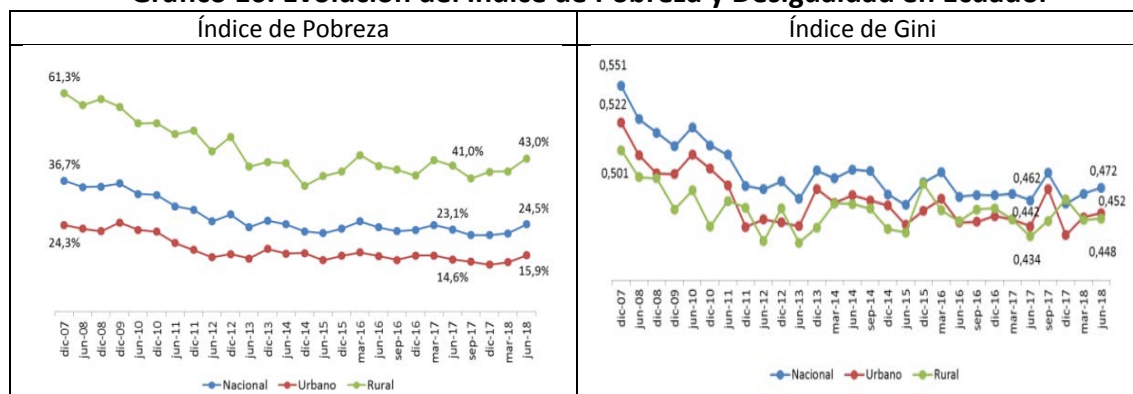
#### **5.1.5. Planificación y crecimiento liderado por el Estado (2007-2017)**

El gobierno iniciado en el año 2007, liderado por Rafael Correa, marco un hito importante en la historia y política del Ecuador, los cambios estructurales planteados en la nueva Constitución Nacional vigente desde el año 2009, sienta las bases para el establecimiento de un modelo de desarrollo totalmente opuesto al implementado desde la década de los noventa. Establece una agenda en la que Estado retoma un rol importante en economía, asume un rol de planificador de desarrollo y administra en la totalidad los denominados sectores estratégicos, tales como la energía, telecomunicaciones, biodiversidad, fuentes de agua, entre otros. Por otro lado, se promueve la participación de la sociedad civil y todos sus actores, tanto en la discusión de los objetivos de desarrollo, así como en el sistema económico, dándole un rol importante a los productores nacionales, pequeños y medianos, y oponiéndose fuertemente a los abusos de poder en el mercado. Se evidencia una línea económica con alta influencia heterodoxa, tal es así que el Plan de Desarrollo Nacional, se lo conoció como Plan del Buen Vivir, siendo uno de los primeros y principales exponentes de esta tendencia en el mundo (Calderón et al., 2016).

Bajo este nuevo modelo, el gobierno se erige como el dinamizador de la economía nacional. Se realizan fuertes inversiones en infraestructura en los sectores de energía, vialidad, salud, educación, acompañados de una fuerte inversión social que mejoraría en general las condiciones de vida de los ciudadanos. Estas acciones se permitieron gracias a los abundantes ingresos fiscales provenientes de una nueva bonanza petrolera. De esta manera, la inversión pública se convierte en motor del crecimiento.

La inversión pública se multiplicó por seis, lo que permitió mejorar dramáticamente los servicios de salud, educación y vialidad; se provocó una mejora del salario real de los trabajadores en más del 45% y la reducción del índice de pobreza en más de 10 puntos, del 36,7% al 23%, reduciéndose el coeficiente de desigualdad de Gini de 0,54 a 0,47 debido a que los ingresos de los segmentos más pobres de la población crecieron más rápido que el ingreso promedio.

**Gráfico 16. Evolución del Índice de Pobreza y Desigualdad en Ecuador**



Fuente: (INEC, 2019b)

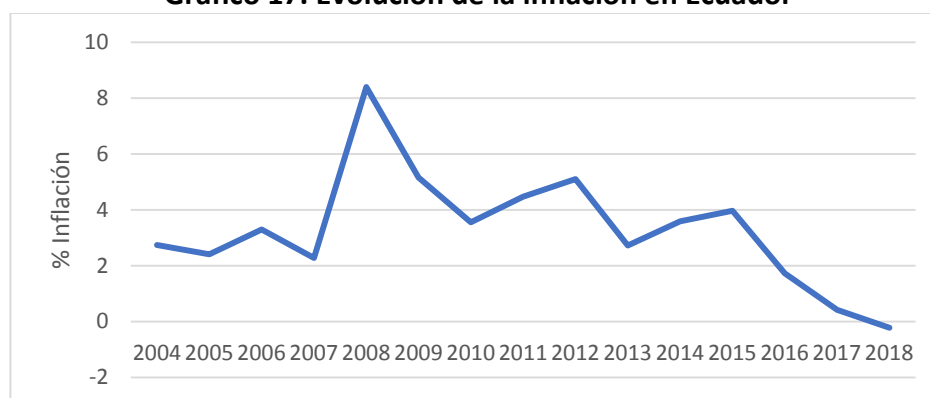
El periodo entre 2007 y 2014 fueron años de la mayor estabilidad económica y social que ha vivido Ecuador desde su regreso a la democracia. El PIB creció a razón de 4,3% en promedio anual, logrando un crecimiento notable del PIB per cápita que pasó de 4.267 dólares en 2008 a 6.347 dólares en 2014, siendo resultados superiores al promedio de América Latina. Además, la inflación, en parte gracias al esquema de dolarización, se mantuvo bastante baja.

En el campo productivo el país apostaba por el desarrollo de su mercado interno. Desde la Constitución que establece la Soberanía Alimentaria (garantizar el abastecimiento a la población de alimentos adecuados desde el punto de vista nutricional, cultural y de salud, y de producción nacional) como mandataria, hasta la Estrategia de Cambio de la Matriz Productiva, que prioriza sectores industriales para su desarrollo, a base de inversión y protección, Ecuador apuesta fuertemente por atacar a su dependencia de las importaciones, y a la diversificación de su oferta productiva hacia bienes de mayor transformación y agregación de valor. No obstante, el aparato productivo nacional no lograr despegar, el impulso dado a sectores como el agro implicó importantes gastos en subsidios y una pérdida importante de la competitividad, obligando a establecer una serie de mecanismos proteccionistas, como fijación de precios, establecimiento de permisos para la importación, barreras sanitarias, entre otros. Lo mismo sucedía en el sector industrial, se determinan cupos y permisos para la importación de manufacturas, se emiten una gran cantidad de regulaciones técnicas que desincentivan su comercialización al mercado ecuatoriano. El Estado, mediante las compras públicas, nuevamente aparece como el principal dinamizador de la economía, estableciendo requisitos de valor agregado nacional como criterio para sus procesos de contratación.

A partir del año 2008, la intervención del estado en el sector productivo, implicó incremento en los costos, principalmente derivados de una serie de medidas de orden

social, a primera vista adecuadas pero que afectaron la competitividad de costos del sector productivo. Se dieron importantes mejoras en los salarios de los trabajadores, se realizaron reformas al régimen laboral que mejoraba las condiciones del empleado frente al empleador (mayor cobertura en la seguridad social, pensiones, horas extras, etc.), se establecieron precios oficiales a los principales productos agropecuarios, muy superiores a los precios regulares de mercado. Además, la alta inversión pública había inyectado fuertes recursos a la economía, incrementando el consumo y promoviendo aumentos en la inflación, llegando a tasas de hasta el 8% en 2008, precisamente año donde empiezan a darse estos cambios. Estos efectos, no pudieron ser compensados con depreciación de tipo de cambio, debido a la imposibilidad del sistema monetario adoptado.

**Gráfico 17. Evolución de la inflación en Ecuador**



**Fuente:** (Banco Mundial, 2019)

A partir de mediados del año 2014 la situación cambia drásticamente. La economía se desacelera principalmente por la caída de los precios del petróleo, pero también gracias a la apreciación del dólar americano. En países con este esquema monetario, la apreciación del tipo de cambio real impacta negativamente sobre la competitividad local; sin embargo, en Ecuador, esto se vio atenuado gracias a la devaluación del dólar precisamente hasta mediados del 2014. La pérdida de valor de la divisa norteamericana había favorecido las exportaciones ecuatorianas, aunque la canasta exportadora seguía siendo poco diversificada y, en consecuencia, el bienestar de la economía estaba totalmente vinculado al comportamiento del precio del petróleo. Tanto exportaciones petroleras como no petroleras bajan entre 2015 y 2017, en un promedio anual de 7 millones y 710 millones de dólares, respectivamente, en conjunto el 7,7% del PIB.

Esta situación evidenció la debilidad del modelo implementado, una vez que la inversión estatal se vio obligada a contraerse, toda la economía resentía sus efectos. El gasto público había aumentado del 22% del PIB en 2005 a casi 44% en 2013, financiado principalmente por los recursos petroleros, pero también por cambios en el sistema tributario. Se establecen una serie de reformas que, aunque no incrementaban la carga fiscal de manera significativa, sí lograron reducir la evasión y por consiguiente incrementar la recaudación.

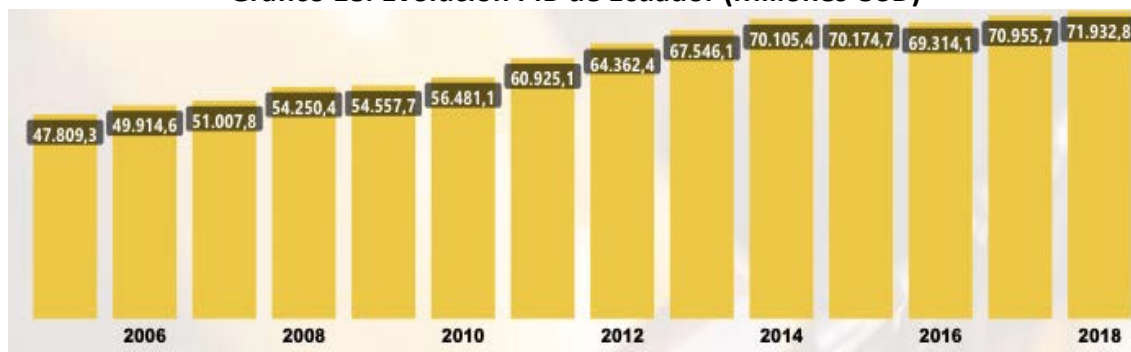


Con el objeto de no detener por completo la inversión pública, especialmente en los proyectos más importantes, el gobierno recurre al endeudamiento. De esta manera, el déficit público se incrementa, el deterioro de la cuenta corriente es evidente pasando de un superávit del 2,4% del PIB como promedio entre 2005 y 2009, a un déficit promedio de 1,1% del PIB en el periodo entre 2010 y 2015. Este déficit en 2015 alcanzaría 2,2% del PIB (BCE, 2019b).

La situación se tornaría más complicada aún en 2016 a causa de una serie de desastres naturales. Entre el 2015 y 2016, Ecuador vivió un fenómeno de El Niño de grandes magnitudes que afectó especialmente al sector agropecuario y la infraestructura vial; se dio la erupción del volcán Cotopaxi que impacto a los mismos sectores especialmente en la Sierra Central; y finalmente en abril de 2016, un terremoto que devastó varias ciudades de la costa ecuatoriana, dejó 600 víctimas mortales y un impacto del 0,7% del PIB (Calderón et al., 2016).

Todas estas circunstancias llevaron al gobierno a generar mayor endeudamiento para enfrentarlas (y mayor déficit público). También se tomaron medidas en torno a la política comercial que soporten la política fiscal, recurriendo a salvaguardias por balanza de pagos, y la creación de regulaciones de carácter técnico que restringieran las importaciones, con el objeto de aliviar en algo el déficit por cuenta corriente. Sin embargo, la desaceleración del crecimiento se mantuvo, el PIB creció solamente en 0,1% en 2015, y decreció 1,2% en 2016. Asociado a lo anterior el producto interno por habitante decreció por primera vez en varios años (-1,4% y -2,7%, respectivamente).

**Gráfico 18. Evolución PIB de Ecuador (Millones USD)**



Fuente: (MPCEIP, 2019) con base en información del BCE

### 5.1.6. Transición hacia el retorno a un modelo ortodoxo

En mayo de 2017, después de una discutida victoria electoral, Lenin Moreno se posesiona como nuevo Presidente ecuatoriano. Moreno había actuado como Vicepresidente de Rafael Correa y participó en las elecciones como candidato del partido político que llevó a Correa al poder, la Revolución Ciudadana. Este antecedente permitía esperar que el nuevo gobierno mantendría la línea política y modelo de desarrollo de su antecesor. No obstante, para inicios del año 2018 el alejamiento de los dos personajes se volvía evidente y con ello un cambio drástico respecto a la propuesta económica heterodoxa que había sido implementada desde 2007.

Una serie de medidas implementadas a partir del 2018 pueden agruparse en los siguientes puntos:

- a) ajuste fiscal, reduciendo inicialmente el gasto de inversión y más adelante el gasto corriente
- b) endeudamiento exterior para cubrir el déficit fiscal, acudiendo al Fondo Monetario Internacional
- c) crear incentivos para promover la inversión privada como motor de la economía

a) Ajuste fiscal

En 2017, se recurría a nuevo endeudamiento interno y externo para lograr sostener parcialmente el gasto y así generar dinamismo en la economía, el resultado fue un crecimiento del PIB del 2,4% al final del año. Sin embargo, para el año 2018 la inversión pública en el 2018 se vuelve a reducir en un 20% (BCE, 2019b), generando una nueva desaceleración.

El déficit arrastrado desde el gobierno pasado, más las nuevas brechas generados en el régimen de Lenin Moreno, llevaba a que la deuda pública alcance el 45,2% del PIB en diciembre 2018 (MEF, 2019b). La restricción al gasto público se hizo más drástica, de tal forma que no solo se reduce la inversión en obras e infraestructuras, sino que se inicia con la reducción del gasto corriente, lo que significó la eliminación de algunas instituciones públicas y despidos masivos de empleados estatales.

b) Financiamiento

En los últimos del régimen de Rafael Correa, la deuda pública creció de 10 mil millones de dólares en junio de 2009 a 43 mil millones en marzo de 2017 (de 7 a 26 mil millones en el caso de la deuda externa). Aunque estos datos son cuestionados, pues el correísmo alega que la forma de cálculo ha sido modificada para que la magnitud sea superior al valor real, mientras que la oposición manifiesta precisamente lo contrario, es que la forma previa de calcularla, escondía parte de la deuda total. Indistintamente de este hecho, lo importante en señalar es que, si el gobierno anterior superó el techo de la deuda, el gobierno actual a mantenido el mismo camino. En tan solo un año de gobierno, la deuda creció en 6 mil millones de dólares netos llegando, en abril de 2018, a casi 49 mil millones (34 mil millones de deuda externa) (MEF, 2019b)(MEF, 2019c).

Frente al creciente déficit fiscal y la incapacidad de generar recursos, en marzo 2019 se oficializa un acuerdo con el FMI y otras instituciones multilaterales -Banco Europeo de Inversiones (BEI), Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (IDB), Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), Corporación Andina de Fomento (CAF) y la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) - para un financiamiento total de 10.277 millones de dólares a 30 años de plazo y un tipo interés cercano al 5% (Ecuavisa, 2019).

Como se conoce, el acceso a crédito con FMI implica la suscripción de una carta de intención, en la que el Gobierno ecuatoriano se compromete a cumplir las condiciones establecidas por dicha institución, con el objeto de lograr el equilibrio de la caja fiscal y

lograr reformas estructurales que, de acuerdo al FMI, generen estabilidad al largo plazo. Para graficar este punto, baste con señalar la meta de alcanzar un superávit fiscal en 2021 que obliga a reducir gastos y reforzar la eficiencia de la gestión pública (MEF, 2019a).

Entre las medidas que se han venido tomando a raíz del acuerdo están:

- Reducción agresiva del tamaño del Estado, se redujeron los salarios a los servidores públicos y existe una desvinculación permanente de trabajadores en este sector.
- Privatización de los sectores estratégicos, como parte de la proforma presupuestaria para el 2020, el Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador ha presentado un plan para concesionar a largo plazo las empresas públicas de telecomunicaciones (Corporación Nacional de Telecomunicaciones), energía eléctrica (Central Hidroeléctrica Sopladora) y banca pública (Banco del Pacífico).
- Eliminación de subsidios, en octubre de 2019 el gobierno intentó eliminar la subvención existente a los combustibles fósiles de uso vehicular, lo que generó un malestar social generalizado provocando un paro nacional de 11 días. La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, quien lideró la movilización, llevo al Presidente Moreno a derogar el Decreto Ejecutivo 883, en el que se eliminaban dichos subsidios (BBC News, 2019).
- Desregulación del Sistema Financiero, posterior al intento fallido para la eliminación de subsidios, el Gobierno envió un Proyecto de Ley Económico Urgente, conocido como de Crecimiento Económico. Este proyecto también tuvo el rechazo generalizado de la sociedad civil y del interior del gobierno. Es así que la Superintendencia de Bancos y Seguros del Ecuador, en un comunicado oficial, solicitó a la Asamblea Nacional el archivo del proyecto de ley, pues consideraba que atentaba contra la estabilidad del sistema financiero al eliminar una serie de regulaciones que configuraban un escenario similar al vivido previo a la crisis vivida por el sector en 1999. Finalmente, el proyecto de ley no prosperó (Observatorio de la Dolarización, 2019).

c) Incentivos a la producción

Siempre ha existido un consenso respecto a que los problemas sociales y económicos del Ecuador se superarían más fácilmente dinamizando y diversificando el aparato productivo nacional. Bajo este criterio el gobierno ha generado una serie de incentivos con los que se espera pasar de una dependencia del gasto público, a un escenario en el que el capital privado sea el promotor del crecimiento, con una mínima participación del estado.

Al poco tiempo de iniciar su mandato, en octubre de 2017, Moreno anunció un primer paquete de ajustes económicos. Un largo listado de acciones que combinaban medidas de corte progresista con otras claramente neoliberales. Por ejemplo, se planteaban incentivos tributarios para mipymes mientras se incrementaba el impuesto a la renta a los mayores contribuyentes; en contraste, se plantearon las primeras reformas

laborales que apuntaron a su flexibilización. Estos cambios, presentados en la *Ley para la Reactivación de la Economía, Fortalecimiento de la Dolarización y Modernización de la Gestión Financiera*, no tuvieron una buena acogida, al ser una mezcla entre socialismo y neoliberalismo, no marcaron un rumbo fijo en el escenario económico y crearon conflicto con los gremios empresariales y con los representantes de los grupos sociales. Como resultado, la decisión fue apuntar más claramente hacia un neoliberalismo que le ayude a ganar legitimidad en el poder. Con ese propósito, se aprobó un nuevo régimen de incentivos a través de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal (Cajas, 2018).

En esta nueva serie de ajustes, los planteamientos dejan de lado la progresividad impositiva y mas bien dan un giro completo estableciendo exoneraciones tributarias, como mecanismo para atraer la inversión privada, incluso facilitando la entrega de recursos naturales para exacerbar el extractivismo como fuente de ingresos. Asimismo, se enfatiza más aún en el ajuste fiscal como medida para eliminar el déficit. Para terminar de eliminar dudas sobre el viraje hacia el neoliberalismo, Moreno nombra al - en ese momento- presidente del Comité Empresarial Ecuatoriano, como nuevo Ministro de Economía y Finanzas, y como Ministro de Comercio Exterior a uno de los propietarios del Grupo Nobis, uno de los mayores grupos económicos del país.

Es en este momento cuando se dan los primeros acercamientos con el FMI. Richard Martínez, flamante Ministro de Economía, reconoce que el endeudamiento es necesario y plantea eliminar el techo legal para la deuda, que al momento establecía que ésta no puede superar el 40% del PIB. De igual manera, se refiere al FMI como un potencial aliado para negociar con los tenedores de deuda, abriendo las puertas al inminente acuerdo.

Con la carta de intención enviada al FMI no cabe duda que cualquier estrategia de desarrollo productivo que se adopte -al menos en los próximos años- estará condicionada por la política de estabilización que forma parte de los requisitos para acceder a los recursos suministrados por el FMI y los otros organismos multilaterales (MEF, 2019a). Lo anterior no implica renunciar a la promoción del desarrollo productivo, sino que, se espera que este surja enteramente del sector privado, para lo cual el Estado deberá generar las condiciones. Como ya se ha mencionado, estas condiciones significan reducir los costes de producción, o dicho de otra manera transferir estos costes a otros actores en la cadena, ya sea al trabajador, al mismo estado, o incluso al medio ambiente.

## 5.2. Estructura productiva

El discurso sobre la diversificación de la matriz productiva ecuatoriana se ha puesto sobre la mesa desde la década de los 1960s. En todas las épocas de bonanza económica, las miradas se han posado sobre el sector industrial como el eje de desarrollo nacional, basándose en ese enfoque económico neoclásico que señala el camino que han seguido los países desarrollados para alcanzar su estatus actual.

Ecuador ha basado su sector productivo en los sectores primarios, agricultura, pesca y minería. Inicialmente, fue el cacao el producto que sostuvo la economía del país desde la época colonial hasta finales de la década de los 1940s, después el banano tomaría su lugar hasta el boom petrolero en 1972. Desde este punto hasta el día de hoy, el petróleo ha sido la base económica, con dos etapas que resaltan, la década de los setenta y el periodo entre 2007 y 2015, donde los grandes ingresos fiscales, producto de precios internacionales elevados, aportaron significativamente al crecimiento del PIB (Calderón et al., 2016).

Pese a esta relativa riqueza natural, otros sectores no han podido despegar. En el reciente despegue del petróleo, la industria manufacturera creció menos que el PIB (pasó del 11,9% del PIB en 2007 a 11,4% en 2017), cuyo crecimiento fue impulsado principalmente por sectores de servicios, infraestructura y transporte.

El periodo de expansión económica gracias a los ingresos petroleros, puso en evidencia la dependencia de las importaciones y su relación directamente proporcional con el consumo, esto debido a la incapacidad de la estructura productiva local para satisfacer el crecimiento de la demanda. Aunque en esta época se realizaron grandes inversiones en infraestructura que mejore la competitividad sistémica del país, la poca diversificación de las exportaciones no petroleras fue una constante, concentrándose además en sectores con escaso encadenamiento y dinamismo. En la misma línea, una esperada inversión extranjera, se inclinó de igual manera, por los sectores extractivos y de servicios.

Como ya se mencionó, la bonanza petrolera estuvo acompañada de una mayor participación del Estado en la planificación del desarrollo y en la economía en su conjunto, en el marco de la nueva Constitución de la República del Ecuador, vigente desde 2008. En ese mismo año, la modernización del sistema de compras públicas se moderniza y se convierte en una estrategia de política pública para fomentar la demanda interna y con esto estimular la producción nacional y sustituir importaciones. Se establecieron requisitos de valor agregado nacional.

Iniciando en 2009, el gobierno impulsó una Agenda de Transformación Productiva (ATP), liderada por el Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC) y con la participación de actores del mundo privado y la sociedad civil. También se crearon instrumentos de fomento como el Código de la Producción, Comercio e Inversión (COPCI), las Zonas Especiales de Desarrollo (ZEDES) y la Ley de Economía Popular y Solidaria.

En 2015, en línea con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-17, se desarrolló la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva (ENCMP) cuyo objetivo fue definir políticas para transformar a Ecuador de un país basado en recursos naturales a una economía basada en el conocimiento (Vicepresidencia de la República de Ecuador, 2015). La ENCMP estableció cuatro objetivos:

- i) fortalecer el sistema productivo a través de la eficiencia y la innovación;

- ii) reducir el déficit comercial;
- iii) crear empleos decentes;
- iv) promover la sostenibilidad ambiental.

También identificó trece actividades económicas prioritarias que serían el foco de las políticas; esos sectores van más allá del sector manufacturero, para incluir también una gama más amplia de servicios, como el turismo, el software y las TIC. Estuvo dirigido por la Vicepresidencia de la República, en lugar del MIPRO, aunque los objetivos y acciones de la estrategia se suman a la Política Industrial bajo liderazgo del MIPRO, especialmente en relación con las acciones previstas para el desarrollo de industrias básicas y la creación y promoción de incentivos a la inversión y al financiamiento.

En 2016, la Vicepresidencia y el MIPRO elaboraron la Política Industrial 2016-2025 (MIPRO, 2016) que combina un enfoque horizontal y sectorial específico, y describe un conjunto de instrumentos diseñados para cumplir con los objetivos de política establecidos. Basa su estrategia en tres aspectos:

- i) Fortalecer cadenas locales enfatizando procesos y no solo productos, resolviendo cuellos de botella en cada uno de los eslabones. La idea es facilitar la vinculación entre Mipymes y grandes empresas nacionales y extranjeras para integrar cadenas productivas y desarrollar productores;
- ii) Orientación exportadora. Debido al tamaño del mercado ecuatoriano no se puede pensar en una política industrial circunscrita al mercado local, sino que hay que apuntar al mercado externo;
- iii) Sustitución estratégica de importaciones, a través de políticas que buscan expandir y profundizar sectores específicos, aplicando protección comercial e incentivos fiscales y financieros adecuados.

Ya con el nuevo régimen, a partir de 2017 se adoptaron otras medidas que buscan el desarrollo productivo y la inversión, bajo el nuevo paradigma desarrollado en el marco de las negociaciones con el FMI:

- En diciembre de 2017, se aprobó la Ley de Reactivación Económica. De ella, cabe destacar el alza del impuesto a la Renta para las empresas desde el 22% al 25%; la eliminación del pago del anticipo a la renta para empresas con una facturación anual inferior a 300.000 dólares; y, la devolución del impuesto a la salida de divisas (ISD) para exportadores, aplicándose este beneficio en la compra de bienes de capital y materias primas.

Este primer paquete de medidas incluye medidas de corte progresista y las primeras muestras del cambio hacia el neoliberalismo, que como ya se marcó anteriormente, fue atacado por igual por sectores sociales y empresariales.

- En agosto de 2018, se aprobó la Ley de Fomento Productivo (LFP), en la que se desarrollan una serie de incentivos al capital privado con el objeto de fomentar la inversión, como la exoneración por algunos años del impuesto a la renta en

inversiones en sectores estratégicos, industrias básicas o inversiones totalmente nuevas, o la exoneración del impuesto de salida de divisas. Por otro lado, se mantiene un techo de deuda pública de 40% del PIB, pero con una excepción para los siguientes tres años, o la eliminación de los subsidios a los combustibles.

- En octubre de 2019 se anuncia una reducción o eliminación de derechos arancelarios para cerca de 300 líneas arancelarias. En esta misma línea, en diciembre de 2019, se aprobó la Ley de Simplicidad y Progresividad Tributaria, que en su parte medular elimina el pago del anticipo al impuesto a la renta, reduce el Impuesto a la Salida de Divisas, elimina gran cantidad de agentes de retención tributaria y exonera del pago de IVA a varios productos, principalmente relacionados al agro.

Estas medidas reducen la carga tributaria en general, lo cual en teoría es deseable para mejorar la competitividad industrial, no obstante, reduce la liquidez de la caja fiscal y flexibiliza el movimiento de capitales que, en una economía dolarizada deficitaria, puede implicar un riesgo importante para su liquidez.

### **5.3. Impacto de la dolarización en el modelo de desarrollo**

El Ecuador, hasta el primer boom petrolero, implementó un modelo agroexportador y una naciente industria enfocada a la sustitución de importaciones. Con el descubrimiento de los primeros yacimientos petroleros y su aporte a la economía, el país entra en una nueva dinámica que fortaleció el rol del Estado en la planificación de la economía, pero que no ha tenido los aciertos suficientes para lograr el desarrollo del sector productivo. Los altos ingresos fiscales obtenidos se han destinado a gasto social y sostenimiento de algunos sectores como el agrícola.

Los efectos de la crisis de la deuda vividos en los años 1980s y la consecuente implementación del modelo neoliberal en los 1990s que decantaron en la crisis financiera de 1999, llevaron al Ecuador a la adopción del dólar estadounidense como moneda nacional. La ruta de escape frente a una crisis inflacionaria y del sistema financiero, fue la decisión soberana de renunciar a su política monetaria y auto limitar drásticamente su margen de acción. Los objetivos de frenar la inflación y estabilizar los flujos financieros, fueron alcanzados en muy corto tiempo, logrando el efecto esperado.

En contraste, la dolarización pone mayor presión sobre la política fiscal para alcanzar el desarrollo productivo y la estabilización macroeconómica. La devaluación, herramienta tradicionalmente utilizada para responder ágilmente (con limitaciones cuando existe fuerte dependencia exterior) a choques externos y equilibrar pérdidas de competitividad, ya no está disponible. La vía adecuada para lograr mantener niveles de competitividad es la mejora sostenida de la productividad, para lo que es necesario el fortalecimiento de la institucionalidad que reduzca los costos de transacción, y el fortalecimiento del capital humano para lograr mayores niveles de eficiencia, en conjunto se debería lograr mayor inversión e innovación productiva.

Este régimen monetario entra en vigencia en Ecuador desde el año 2000. Es necesario considerar que la política monetaria no se refiere de manera exclusiva a la capacidad de emitir moneda sino a la posibilidad de influir sobre su disponibilidad en el mercado y en consecuencia su valor, es esta la razón del por qué es una de las herramientas más utilizadas para controlar la inflación y mejorar la competitividad.

La dolarización en Ecuador tuvo un alto costo, el tipo de cambio al que se realizó fue de 25.000 sucres por dólar, el cual fue subvaluado ya que inmediatamente después se dio un ajuste de los precios al mantenerse niveles altos de inflación, provocando una importante reducción de los salarios reales. Recién en el año 2002, el tipo de cambio nominal se aprecia y con ello mejoran los salarios reales, lo que dio paso a una recuperación del consumo y en general, de la actividad económica. Sin embargo, el impacto en el medio plazo de la dolarización en la competitividad externa es un factor importante a considerar en una economía abierta. Esto último implica que los sectores más vulnerables a la competencia exterior necesitan algún nivel de protección o política compensatoria, en el sector productivo, pero especialmente en el tema social.

Esta protección fue puesta en práctica por el gobierno de Rafael Correa a partir del año 2007, y con mayor énfasis después de la entrada en vigor de la Constitución vigente, la misma que se encuentra llena de reconocimiento de derechos sociales e incluso ambientales. Enmarcado en la Carta Magna, Ecuador presenta el Plan Nacional del Desarrollo para el Buen Vivir que, por ejemplo, en la Estrategia número dos planteó la “Transformación del patrón de especialización de la economía, a través de la sustitución selectiva de importaciones para el Buen Vivir” en el que se dispuso incrementar la participación de industrias locales nacientes para satisfacer la demanda de bienes importados. Si bien esto tiene un trasfondo ideológico, sirvió más adelante para apuntalar el proteccionismo en varios sectores de la economía, por ejemplo, en el sector agropecuario o la industria de ensamblaje.

Aunque esta decisión política buscó configurar un modelo de desarrollo para el Ecuador, en el marco de un pensamiento heterodoxo influenciado por la escuela del Buen Vivir, bajo las circunstancias de una economía dolarizada, eventualmente llevó a un problema crónico de pérdida de competitividad, agravado por el incremento de costos a causa de la dolarización, lo que bajo este modelo desembocó en una necesidad constante de protección e intervención en el mercado. Más adelante se analiza el caso del sector agropecuario para ejemplificar esta aseveración.

### **5.3.1. Trilema de las economías abiertas aplicado en la economía dolarizada de Ecuador**

Al ser una economía dolarizada, la política fiscal se convirtió en el principal instrumento para los ajustes macroeconómicos. Desde el año 2002, la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, en el contexto de establecer disciplina fiscal, se colocan límites al déficit fiscal (máximo 3,5%) y un techo a la deuda pública (máximo 40% PIB), sin embargo, estos objetivos han sido incumplidos, incluso a partir del año 2013, en el que las condiciones económicas del Ecuador no eran tan negativas.



Con la finalidad de abordar los objetivos fiscales, los principales argumentos han sido mejorar la recaudación arancelaria y tributaria. Respecto a lo primero, se ha desarrollado una política arancelaria que pueda proteger a los sectores productivos nacionales, y sobre el segundo, se ha buscado incrementar la base de recaudación, establecer progresividad tributaria, brindar incentivos tributarios para promover la producción, reducir la evasión, y colocar barreras a los capitales especulativos y a la salida masiva de divisas. En lo referente al gasto, se busca garantizar la provisión de bienes y servicios públicos, el rol de la política fiscal es entonces, además de estabilizador macroeconómico, el vínculo con el financiamiento de los objetivos de desarrollo de largo plazo relacionados con el estado de bienestar.

Recordemos que Ecuador renunció a su política monetaria, buscando la estabilidad macroeconómica. De acuerdo con el trilema de las economías abiertas, el resignar la soberanía en este ámbito permitiría, además de la estabilidad del tipo de cambio, mantener la libre movilidad de capitales. No obstante, mediante la Ley para la Equidad Tributaria de Ecuador aprobada en diciembre de 2007, desde enero de 2008 se estableció un tributo correspondiente al 2% sobre el valor total de las transferencias, traslado o envío de divisas al exterior, denominado Impuesto a la Salida de Divisas (ISD). En el año 2011, el ISD pasó al 5% y el Servicio de Rentas Internas de Ecuador (SRI) señala que el impuesto cumple una función macroeconómica al promover que las divisas generadas en las actividades económicas se inviertan en el país. El incremento en su tarifa alineó al modelo de desarrollo hacia dentro y penalizar la entrada de capitales especulativos. Es decir, se ha establecido un tributo que, si bien no prohíbe la movilidad de capitales, sí la desestimula y condiciona.

Esta política económica es la implementada a partir del año 2007 cuando se establece un gobierno de corte progresista. El análisis presentado en el Plan Nacional de Desarrollo, identifica el modelo tradicional como uno basado en el extractivismo primario enfocado a los mercados internacionales, es decir, el Ecuador se había convertido en un proveedor de materias primas (primer eslabón de las cadenas globales de valor), mostrando claramente su rol de país periférico, con escasa tecnificación y desarrollo del capital humano, donde los salarios se mantienen bajos dada su estructura productiva y garantizando el acceso a materias primas baratas a los países de centro. Bajo este modelo, la demanda interna no se desarrolla y consecuentemente tampoco lo hace el sector productivo enfocado en el mercado local. La dependencia de la exportaciones primarias deja al país en una situación vulnerable frente a choques externos, lo que ha quedado demostrado en las múltiples crisis atravesadas, en las que entre otros factores, la caída de los precios de las materias primas han sido de las de mayor impacto (SENPLADES, 2009).

Este escenario se vio agravado con un esquema monetario rígido como la dolarización, que impide que Ecuador pueda devaluar su moneda para enfrentar problemas económicos como resultado de un deterioro de la relación real de intercambio. Esto justificó la implementación de una estrategia de sustitución selectiva de importaciones, que como ejemplificaremos más adelante, la selectividad no ha sido su mayor fortaleza.

El modelo implementado señalaba la importancia de la sustitución de importaciones, pero era pensado también como un incentivo para que la industria local pase de mercancías básicas con bajo valor agregado, a industria secundaria y terciaria que, además dispare externalidades positivas como la innovación e investigación, y mayores encadenamientos productivos locales); siempre buscando aprovechar también el comercio exterior. Para lograr su cometido se desarrollaron una serie de incentivos dirigidos a incrementar la demanda y desarrollar mano de obra especializada, y así lograr incrementar los salarios reales, que a su vez dispare el consumo local, permita la generación de ahorro y viabilice la expansión de la producción.

Bajo estas premisas el Estado justificaba su intervención. El cambio del factor de especialización productiva demanda de infraestructura, mano de obra calificada, y tecnología, con la que Ecuador no contaba. La inversión pública se convertía en necesaria para atraer la inversión privada.

Las metas esperadas de esta estrategia fueron reducir la vulnerabilidad de la economía frente a factores externos y proteger la dolarización en sí misma. En este esquema monetario, la cantidad de moneda que se mueve en la economía, depende de la capacidad que tenga un país para ingresar divisas a la misma. Esto trasladado a la balanza de pagos, significa que la oferta monetaria se expande cuando hay superávit, y se contrae en la presencia de déficit. En el caso de Ecuador, el superávit puede darse mediante exportaciones, atracción de inversión extranjera directa, motivando la inversión local, mejorando la recaudación tributaria, o en su defecto, reduciendo las importaciones y limitando la salida de capitales.

Recordando que la economía ecuatoriana ha sido tradicionalmente deficitaria, la implementación del ISD se convirtió en un instrumento de política fiscal que buscó reducir el déficit de balanza de pagos, y además ha tenido una importancia significativa en la recaudación tributaria, en el año 2018 aportó 1.200 millones a la caja fiscal, siendo el 8,3% del total recaudado por el SRI (SRI, 2019).

Por lo tanto, para el caso ecuatoriano, el trilema de las economías abiertas se cumplió parcialmente. Con la dolarización se perdió la soberanía en política monetaria, permitió tener un tipo de cambio estable, pero la libre movilidad de capitales, si bien no fue eliminada, sí se buscaron mecanismos para limitarla o desincentivarla, es decir, la movilidad internacional de capitales no fue plena.

Con este mismo afán, y basados en la estrategia de sustitución de importaciones, se establecieron varias otras limitaciones a la movilidad de capitales, desde el punto de vista de restringir las importaciones y, por ende, la salida de divisas. En este punto la política pública implementada por el Ecuador puede ser analizada paralelamente con el enfoque del trilema de la globalización.

### **5.3.2. Trilema de la globalización aplicado a la economía dolarizada de Ecuador**

El trilema de la globalización plantea como uno de sus escenarios que, para mantener la soberanía y el estado de bienestar, el vértice a ser sacrificado es la integración económica. Bajo el modelo implementado en Ecuador entre el 2007 y 2017, se priorizó la soberanía del Estado y sólo bajo este lineamiento se podría planificar la integración económica -la soberanía se estableció como la autodeterminación en sus decisiones públicas, en materias política, territorial, alimentaria, energética, económica, financiera, comercial y cultural-. La integración debería terminar con mayor justicia y solidaridad transnacional.

Bajo este concepto la política exterior del Ecuador debía potenciar su desarrollo endógeno. Por su parte la política comercial mantiene un enfoque de búsqueda de nuevos mercados, diversificar la oferta exportable y los destinos, siempre con la premisa de que esta vinculación comercial debe estar enmarcada en la sostenibilidad social, económica y ambiental. Sin embargo, en este contexto la revisión a la baja de las barreras arancelarias no fue el mayor objetivo, es más, el uso de subsidios, aranceles y salvaguardias se establece como uno de los instrumentos para la sustitución de importaciones.

Aunque se mantiene la apuesta por una integración, la prioridad es regional, alejada del neoliberalismo y alineada al modelo de desarrollo ecuatoriano, potenciando la cooperación Sur-Sur. Se priorizaron espacios como la Unión de Naciones Sur Americanas (UNASUR), como la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA) y la Organización de Estados Latinoamericanos y del Caribe (OELAC), en una época donde los gobiernos de izquierda dominaban América Latina.

En la práctica, el gobierno ecuatoriano implementó una política donde la prioridad era el desarrollo interno, basada en una ideología política pero también en una realidad económica. La dolarización oficial, forzó la implementación de reglas estrictas de política económica, el Banco Central no puede emitir dinero ni ajustar la paridad del tipo de cambio con las monedas extranjeras ya que la moneda nacional desapareció. Los déficits fiscales no pueden ser cubiertos con la emisión de moneda y la banca privada no puede recibir créditos del Banco Central en moneda nacional para resolver sus dificultades financieras. El nuevo sistema también impone estrictos requerimientos en lo que a solvencia fiscal y estabilidad financiera interna se refiere.

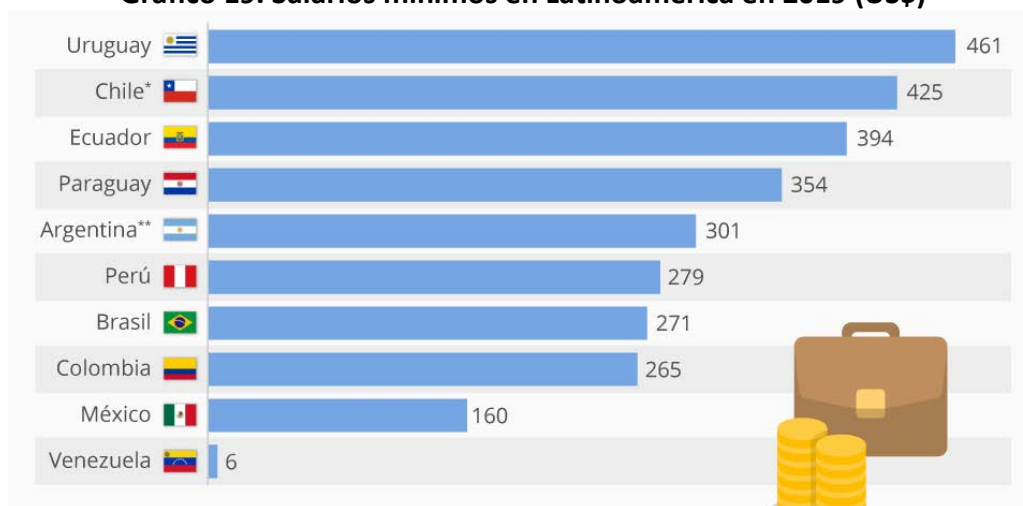
La teoría nos dice que un desequilibrio en la balanza de pagos, pueden generar contracción o expansión de la economía. Esta dinámica afecta los precios internos en relación con los precios internacionales, de esta manera existe un mecanismo automático que corrige el desequilibrio. Frente al superávit los precios internos se incrementan reduciendo el consumo, y viceversa. Este mecanismo funciona siempre y cuando las decisiones de política pública no afecten la flexibilidad de precios y salarios, tanto hacia arriba como hacia abajo. De esta manera, cuando se pierde competitividad externa, una reducción de precios y salarios corrige el desbalance. En el Ecuador, a partir del 2007 existió una gran flexibilidad de precios hacia arriba, pero la poca

flexibilidad hacia abajo no ha permitido que se puedan corregir los desbalances frente a los choques externos o los desastres naturales que han afectado al país.

Esta flexibilidad hacia abajo no significara otra cosa que la devaluación interna, reducir salarios o simplemente relajar el cumplimiento de requisitos la contratación, no obstante, esta opción aparte de ser bastante impopular y políticamente costosa, no va acorde al modelo de desarrollo implementado.

Conforme a lo que se establece en PNDBV, el trabajo en Ecuador es un derecho que requiere la protección del Estado para que se tengan una remuneración digna conforme a las necesidades del trabajador y su familia (SENPLADES, 2009). La ley ecuatoriana establece un salario básico unificado que en el año 2019 corresponde al US\$ 394, siendo el tercero mayor de Latinoamérica, tal como se puede observar en el siguiente gráfico.

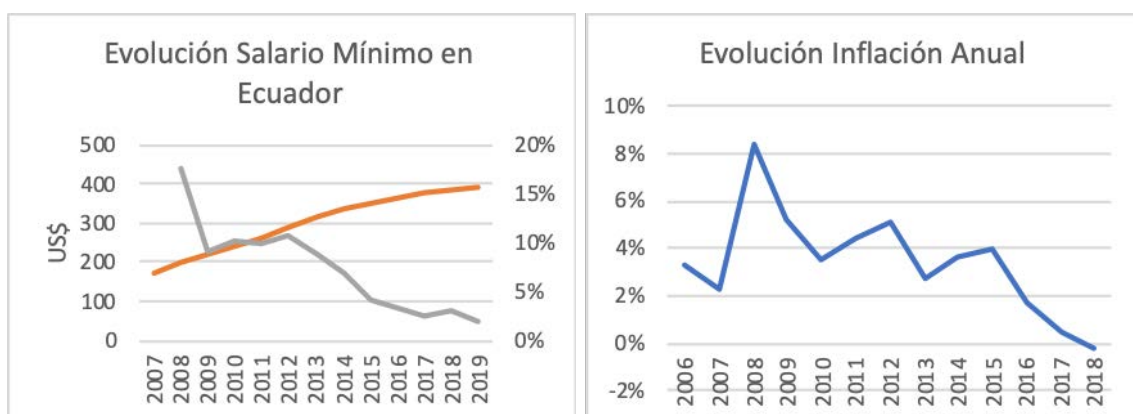
**Gráfico 19. Salarios mínimos en Latinoamérica en 2019 (US\$)**



Fuente: (Statista, 2019)

A partir del año 2007, el salario mínimo Ecuador se ha incrementado desde los US\$ 170 hasta los US\$ 394 actuales, siendo un incremento total acumulado de US\$ 224 o 132%. Si comparamos la inflación en el mismo periodo se identifica que el salario se ha incrementado en proporción mucho mayor al comportamiento de los precios al consumidor, aunque esta diferencia se ha reducido en los últimos años. Esto implica que la política de gobierno ha sido el otorgar a los trabajadores de mayores beneficios, con un enfoque social para mejorar sus estándares de vida.

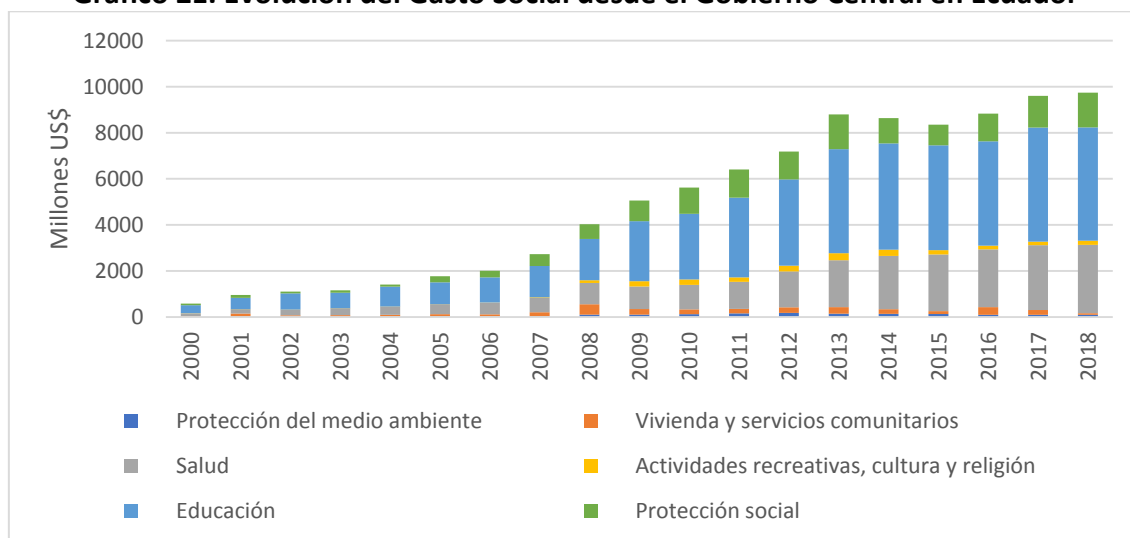
**Gráfico 20. Comparación de la variación de salarios e inflación en Ecuador**



Fuente: (BCE, 2019a)(INEC, 2019a)

Es innegable que el modelo de desarrollo implementado desde el año 2017, ha dado una relevancia muy interesante al sector social. Como se puede ver en el gráfico 21, el gasto social desde el Gobierno Central se ha incrementado de manera notable. La tendencia en el crecimiento de la inversión en este sector se manifiesta mayormente a partir del año 2008 y se sostiene de esta manera hasta el 2013, a partir de este año, se puede decir que el gasto se ha mantenido constante, bordeando los 9 mil millones de dólares. Los sectores más importantes son la educación, salud y la protección social.

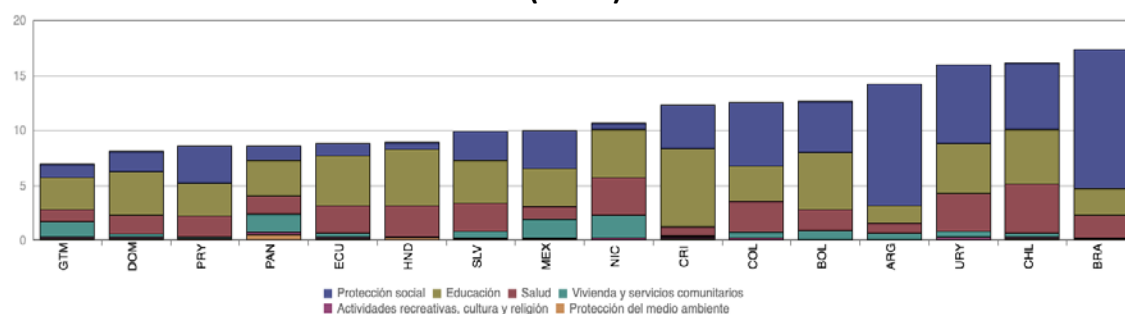
**Gráfico 21. Evolución del Gasto Social desde el Gobierno Central en Ecuador**



Fuente: (CEPALSTAT, 2019)

Entre el año 2000 y el 2018, según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), los países latinoamericanos han pasado de invertir -en promedio- el 8,3% al 11,3% de su PIB. La protección social (4,09%), educación (3,98%) y salud (2,23%), son los que mayor apoyo han recibido. Ecuador, a pesar del gran incremento de los últimos años, se encuentra debajo del promedio regional, con un gasto social cercano al 9% del PIB al año 2018 (CEPAL, 2019).

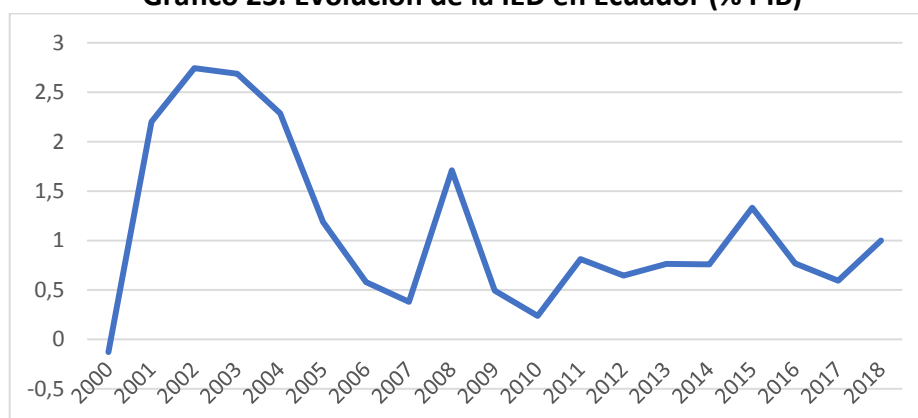
**Gráfico 22. América Latina: gasto social del gobierno central, por funciones, 2018 (% PIB)**



Fuente: (CEPAL, 2019)

Con esta evidencia, se puede deducir que, en el marco del trilema de la globalización, Ecuador ha optado por mantener su soberanía y el estado de bienestar, sacrificando a la integración económica, aún cuando ésta se declare como un objetivo del Plan Nacional de Desarrollo. Los efectos de esta política también se pueden evidenciar en el comportamiento de la inversión extranjera directa, crónicamente insignificante en la economía de este país, y reducida aún más durante el gobierno de Rafael Correa. Si bien es cierto que las magnitudes totales pueden haber aumentado durante los últimos 20 años, el impacto que ha tenido sobre los indicadores macroeconómicos no es relevante. En el año 2002, cuando vuelve relativamente la calma después de la dolarización, la IED representó el 2,7% del PIB (culminación del Oleoducto de Crudos Pesados y modernización de las infraestructuras de telefonía móvil), siendo el punto más alto hasta el año 2018. Durante la década del régimen de Correa, la inversión llegó a un fondo del 0,2% del PIB en el 2010, pese al gran impulso que la inversión pública daba a la economía. En el año 2018, este índice ha mejorado, ubicándose en el 1,3% del PIB, principalmente gracias a inversiones en el sector de la minería. Este comportamiento nos muestra el antagonismo que puede existir entre la IED y las políticas sociales ligadas a la soberanía de los Estados.

**Gráfico 23. Evolución de la IED en Ecuador (% PIB)**



Fuente: (Banco Mundial, 2019)

Este argumento también puede sostenerse pensando en la normativa y marco regulatorio e institucional, cambiante y bastante cargado. Uno de los síntomas más significativos de la abundancia e inestabilidad regulatoria, se puede mencionar que, a partir del año 2008, el Ecuador cuenta con su décimo novena constitución. Misma que cuenta con un nivel de detalle poco visto en este tipo de documentos, y que sustenta la gran cantidad de regulaciones emitidas desde aquellos años. Esta abundancia normativa se convierte en un problema, al provocar incrementos en los costos de transacción que debilitan la competitividad del aparato productivo y desincentivan la inversión.

La explicación convencional de las diferencias entre países ricos y pobres, enmarcada en el pensamiento neoliberal, no explica del todo las razones para que está dinámica se dé. Aquí es donde aparece el marco institucional y la normativa que de éste se emana. Estos elementos determinan la existencia de ciertos incentivos o desmotivantes a la generación de riqueza de manera eficiente y equitativa, cuando estos elementos están mal diseñados, la sociedad en general responderá hacia el

individualismo, exclusión, improductividad, porque el único fin será la generación de renta (Acemoglu & Robinson, 2018).

Las fallas de estado, generadas por una intervención muchas veces bien intencionada, decanta en una intervención sobre el mercado que puede considerarse excesiva, provocando costos adicionales a los actores privados que se ven obligados a cumplirlas. Los costos de transacción varían entre estados y esto genera cierta desigualdad en la competencia a nivel internacional. Cuando la abundancia normativa se transforma en un obstáculo a la productividad, tendrá como resultado costos de transacción más elevados y, por lo tanto, serán menos competitivas y generan menos bienestar para sus integrantes.

El gobierno puede solucionar los problemas relacionados con el marco normativo, pero es necesario tener en cuenta que los problemas son juzgados de acuerdo a las ambiciones particulares de los grupos de interés. Es decir, el Estado puede involucrarse deliberadamente en la regulación de un sector precisamente para desincentivarlo. Por ejemplo, en Ecuador se implementó el Impuesto a los Consumos Especiales (ICE) aplicado tanto a productos nacionales como a importados, y a personas naturales o sociedades ya sean fabricantes, importadores o prestadores de servicios. El ICE se grava exclusivamente a ciertos grupos de productos, no para la generalidad, y fue concebido con el propósito de:

- Aumentar la recaudación, producto del consumo de bienes suntuarios.
- Restringir el consumo en el caso de los cigarrillos, bebidas alcohólicas, bebidas azucaradas y focos incandescentes. Recientemente se ha incluido a las bolsas plásticas.

Como se ven el ejemplo, evidentemente este tributo será visto como un problema para los productores de este tipo de mercancías y buscarán que el gobierno corrija es “fallo”, no obstante, el gobierno considera justa su implementación porque se busca atacar otros problemas de la sociedad en general, como la salud por el consumo de productos poco saludables, o el desperdicio de energía por utilizar bienes poco eficientes y el cuidado del medio ambiente limitando el uso de productos contaminantes.

En el contexto de la integración internacional, el Estado también puede intervenir y para esto se utiliza la política de comercio internacional para marcar las pautas de la apertura o cierre de la economía. Como se mencionaba anteriormente, enmarcados en el análisis del trilema de la globalización, Ecuador ha sacrificado -al menos parcialmente- al proceso de integración, al establecer una gran cantidad de regulaciones principalmente al comercio de bienes.

Volviendo al tema arancelario, este se convierte en uno de los instrumentos regulatorios que alteran el libre mercado y la integración. El gasto público se ha incrementado de manera importante, lo que sin mover las demás variables, incrementa el déficit fiscal lo que pone en riesgo la estabilidad del esquema económico dolarizado. Es en este momento en el que se puede ver que otras herramientas han

sido utilizadas también como política fiscal. La política comercial dirigió un objetivo de incrementar los ingresos arancelarios, llegando a ser el 2% del PIB en el año 2015, donde acusando crisis de balanza de pagos, Ecuador establecería la salvaguardia a 2.955 partidas arancelarias a 10 dígitos (31% del total de importaciones), de manera que, se restrinjan las importaciones de ciertos productos, se promueva el consumo de productos nacionales, y así, reducir el déficit.

En este mismo sentido, los derechos arancelarios de Nación Más Favorecida, pasaron de 9,3% en 2011 a 12,2% en 2018, principalmente por las protecciones al sector agropecuario, siendo los lácteos los productos con mayor protección (34,9%), seguidos por el azúcar y confites (28,4%).

Otro instrumento utilizado son las medidas no arancelarias, que pueden ser documentos de control previo, prohibiciones expresas, reglamentos técnicos, requisitos sanitarios. Al año 2018, la Secretaría del Órgano para Examen de Políticas Comerciales, identificó 2.158 líneas arancelarias sujetas a licencias automáticas y no automáticas; 1.152 se sujetan a reglamentos técnicos; 1.124 se sujetan a medidas sanitarias y fitosanitarias. La legislación ecuatoriana presenta bastante ambigüedad y variabilidad respecto a este tipo de control, en lo referente a su procedimiento de aplicación o la necesidad de su existencia. Otro punto a considerar es que el llegar a obtener los permisos estatales necesarios para la importación de ciertos productos, significa la obtención de una decisión en firme de la institución pública competente, en el caso de las licencias no automáticas para los alimentos básicos, es el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), quienes basan su decisión en la oferta y demanda nacional y tiene prohibido permitir la importación en épocas de salida de la producción nacional (OMC, 2019). Este último factor sería un claro trato discriminatorio a productos importados y violaría los compromisos adquiridos bajo el derecho de la Organización Mundial de Comercio.

A pesar de que en general, en Ecuador los precios se establecen por dinámicas de mercado, el Estado tiene la obligación de regularlos cuando lo considere necesario. Esta “necesidad” está mas bien vinculada a abusos de poder del mercado y la especulación, sin embargo, bajo los mandatos constitucionales y legales referentes a la obligación del Estado para garantizar la soberanía alimentaria, en el sector agropecuario también se interviene en la fijación de precios con el objeto de proteger a los agricultores. El MAG, ha actuado en varios productos como el algodón, arroz, banano, café, caña de azúcar, carne de cerdo, maíz, leche, quinua, soya y trigo, fijando precios con base en un cálculo del costo de producción más la utilidad al productor. En el sector de salud Pública, el Ministerio rector revisa y fija precios de los medicamentos de uso y consumo humano, sean de producción nacional o importados, con el fin de garantizar su disponibilidad y acceso (OMC, 2019).

El Estado y sus instituciones, mediante la legislación y procedimientos establecidos, pueden contribuir a incrementar o reducir los costos de transacción, y, en definitiva, la competitividad necesaria para facilitar la apertura comercial, en la medida que incide en los tiempos de proceso, el cumplimiento de contratos y la compra y venta de bienes y servicios. Ecuador se encuentra en el puesto 123 entre 190 países clasificados según



la facilidad que ofrecen para hacer negocios, en el último año ha caído 5 puestos y ocho desde 2014. Para la apertura de una empresa Ecuador está en el puesto 168, para declarar insolvencias en el 158 y para los tributos en 143, por poner algunos ejemplos (WEF, 2019). Cuanto más alejado se esté de los principales lugares en cada uno de los indicadores de este ranking, más altos son los costos de transacción y consecuentemente, más complicado llegar a tener una apertura comercial plena.

La política fiscal del gobierno actual, teóricamente busca reducir el déficit fiscal, disminuyendo el gasto público e incentivando la inversión privada. Con este objetivo se emitió la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal, en junio de 2018 y modificada en agosto del mismo año. Los incentivos se centran en la reducción o exoneración de tributos como el impuesto a la renta (IR), ISD, IVA, mayor capacidad de deducción de gastos y remisión de deudas tributarias. Estas medidas resultan un tanto contradictorias, puesto que reducen los ingresos del Estado, lo que alimenta el déficit. Esta práctica muestra la presión de los capitales privados sobre el Estado para maximizar los beneficios.

Los mecanismos implementados en los últimos años han dejado como resultado un mercado ampliamente intervenido, con costos de transacción elevados que restringen las importaciones, pero a la vez dificultan las exportaciones por la pérdida de competitividad generada. Sin embargo, analizando bajo el contexto de los trilemas y la dolarización, este esquema monetario que implicó la renuncia de Ecuador a su soberanía en este tema, ha generado cierta estabilidad macroeconómica a costa de una pérdida de competitividad internacional, lo que ha debilitado más aún la capacidad para hacer frente al problema crónico del déficit fiscal, y que a su vez, ha llevado al Ecuador a desincentivar en cierta medida la libre movilidad de capitales a razón de evitar la pérdida de liquidez en su economía. Esta realidad también se refleja al momento de evaluar la postura de este país latinoamericano frente a la globalización y sus procesos de integración económica. La pérdida de competitividad de su sector productivo ha hecho más profunda la implementación de su modelo de sustitución de importaciones y ha fortalecido la intervención estatal. Pese a que la integración económica sigue siendo uno de los objetivos de los gobiernos, en la práctica, el deseo legítimo de mantener una ideología progresista de fortalecimiento del estado de bienestar, ha provocado cierto blindaje del Ecuador frente al mundo, estableciendo una serie de barreras al comercio internacional y a la salida de divisas, haciendo uso de la política comercial y fiscal.

#### **5.4. Integración y acuerdos comerciales**

Ecuador es miembro de la OMC desde 1996, por lo que ha sido beneficiario de aranceles de NMF de todos los miembros, y a su vez ofrece el mismo trato a todos sus socios comerciales. Pese a esto, los objetivos de integración comercial de este país, formalmente siguen marcando como prioridad la integración económica y política en el ámbito regional. Esta priorización se deriva de la misma Constitución, que además establece que el país debe buscar el fortalecimiento de organizaciones supranacionales en América Latina y la suscripción de tratados de integración regional.

Actualmente, Ecuador tiene nueve acuerdos comerciales en vigor, y es miembro de la Comunidad Andina (CAN) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Además, negoció un acuerdo comercial con la EFTA que aún no entra en vigor, y se encuentra en negociaciones para ingresar a la Alianza del Pacífico.

#### **5.4.1. Aladi**

En el marco de este organismo se llegaron a tres acuerdos de alcance parcial con Guatemala, Nicaragua y con El Salvador

#### **5.4.2. Acuerdo Comercial con la Unión Europea (EU)**

Fue suscrito en noviembre de 2016, como adhesión al Acuerdo Comercial de la Unión Europea con Perú y Colombia, y entró en vigor desde enero de 2017. En el acuerdo se liberalizó el 95% de las líneas arancelarias de la UE para Ecuador, y el 60% de las líneas arancelarias de Ecuador para la UE. Tiene desgravación periódica y su implementación se complementará al cabo de 17 años.

#### **5.4.3. Comunidad Andina (CAN)**

Ecuador, desde 1969, es parte del “Acuerdo Subregional Andino” que fue el inicio de lo que hoy es la Comunidad Andina. El objetivo es profundizar en la integración andina, partiendo de una zona de libre comercio entre sus miembros. También se promueve la estandarización normativa en temas aduanero, nomenclatura arancelaria, servicios, sanidad agropecuaria, reglamentación técnica, medidas de defensa comercial y propiedad intelectual.

Se estableció un arancel externo común, lo que llevaría a una unión aduanera, sin embargo, su aplicación no es obligatoria y depende de la flexibilidad de los miembros para hacerlo. Por otro lado, cada país puede negociar acuerdos comerciales con terceros, de manera comunitaria o individual.

#### **5.4.4. Otros acuerdos y arreglos comerciales**

Ecuador es beneficiario del Sistema General de Preferencias (SGP) implementado por Australia, Estados Unidos, Unión Económica Euroasiática, Japón, Nueva Zelanda, Noruega, Suiza y Turquía. De todos estos acuerdos, Estados Unidos, principal socio comercial, es quien otorga mayores beneficios unilaterales, valorados en 390 millones de dólares al 2016. La vigencia del SGP con Estados Unidos es hasta diciembre de 2020.

#### **5.4.5. Alianza del Pacífico**

Es una iniciativa de integración y desarrollo económico entre Chile, Colombia, México y Perú. Busca además una articulación política, económica y de cooperación, a través de una liberalización de la circulación de bienes, servicios, capitales y personas (los pilares de la organización, contenidos en el Primer Protocolo Adicional de 2014). Tiene como

prioridad el fortalecimiento de sus miembros en materia de negocios y aprovechamiento de oportunidades, para lo que se enfocan principalmente en el litoral asiático del Pacífico, zona con alto dinamismo económico y fuerte participación en las cadenas de valor globales. La Alianza se conforma en 2011, aunque uno de sus hitos más importantes, el Protocolo Comercial, entró en vigencia el 1 de mayo de 2016.

En conjunto, los miembros son la octava economía mundial, y la octava potencia exportadora. Al 2018, los cuatro países representan un mercado de 225 millones de habitantes, un PIB per cápita (PPP) de US\$ 18.921. Se estima que en el mismo año US\$ 616 mil millones fueron exportados desde este bloque, y el 45% de la IED que llegó a América Latina, precisamente fue recibida por los miembros de la Alianza (Alianza del Pacífico, 2019). En 2016, con la firma del Segundo Protocolo Modificatorio, se prioriza y profundiza en los vínculos comerciales y de inversión entre sus miembros.

Los agronegocios son una de las oportunidades comerciales con mayor potencial identificado por la Alianza, partiendo desde productos frescos como frutas andinas y tropicales, pasando por productos procesados como vinos, jugos, chocolates y café, hasta productos agropecuarios como carne y leche de diversos tipos de ganado, y productos de mar como camarón y varios tipos de peces y moluscos (Alianza del Pacífico, 2014).

Además de los cuatro miembros, existen 59 países observadores. Estos países observadores, pueden solicitar ser miembros si tienen acuerdos comerciales con al menos la mitad de los miembros. Éste es el caso del Ecuador al ser parte de la CAN con Perú y Colombia. No obstante, para lograr ser miembro pleno, se debe tener acuerdos comerciales con los cuatro países y cumplir con todo lo establecido en el Protocolo Comercial. Adicionalmente, con un poco más de visión política, se exige que los aspirantes a adherirse deben mantener el Estado de Derecho vigente, sometidos a sistemas democráticos y cumplir con la protección de libertades fundamentales y derechos humanos.

Actualmente, existen cuatro países que han solicitado formalmente ser parte de la Alianza del Pacífico, Costa Rica, Panamá, Guatemala y Ecuador.

La Alianza pretende fortalecer entre sus miembros, el intercambio comercial de bienes, servicios, capital e individuos, así como la cooperación en gran variedad de temas. Pero su visión apunta hacia la globalización y el libre comercio. Quiere apuntalar su presencia en organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), o la Organización Mundial de Comercio (OMC), confirmando que el multilateralismo es uno de sus principales objetivos (Alianza del Pacífico, 2011).

Uno de los resultados más importantes de la implementación del Protocolo Comercial, es la eliminación de aranceles, al momento el 92% de las mercancías están libres de este gravamen, mientras que el 8% restante, se desgravará progresivamente, entre tres y siete años. Gracias al tratado se están reduciendo los obstáculos generados por

medidas sanitarias y fitosanitarias, se apunta a una eficiente cooperación aduanera, proteger el comercio transfronterizo de inversión y facilitar otros servicios como las telecomunicaciones, el comercio electrónico, las transacciones financieras y marítimas, entre otros (Alianza del Pacífico, 2011).

No obstante, la interdependencia económica entre los países miembros de la Alianza del Pacífico es baja. Sus economías no son complementarias, hay balanzas comerciales deficitarias que preocupan a países como Colombia, y obstáculos vinculados con la deficiente infraestructura y proyectos que dependen de las prioridades políticas de los gobiernos de turno (Alianza del Pacífico, 2011). Algo común en los acuerdos comerciales en la región.

Por su parte, al día de hoy Ecuador es un Estado Asociado de la Alianza del Pacífico y se encuentra negociando acuerdos comerciales con México y Chile. No está demás recordar que, hasta hace poco, este país era un crítico del llamado regionalismo liberal y apuntaba a otras alternativas como la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), lo cual era un producto directo de su modelo de desarrollo e ideología política que gobernó durante 10 años.

La Alianza del Pacífico es uno de estos organismos multilaterales de corte liberal, que han aparecido en América Latina, tras las Organización de los Estados Americanos (OEA), las Naciones Unidas y la Comunidad Andina. Además, se erigen como una alternativa a la integración progresista entrada en crisis, tras el restablecimiento de gobiernos neoliberales en la región.

Las mayores diferencias frente a la integración regional, es que este tipo de asociaciones, como la Alianza del Pacífico, tiene un mayor enfoque económico y comercial, aboga por un regionalismo abierto con participación empresarial. Mientras que la integración es económica y comercial, la cooperación agrega el aspecto político y/o militar.

Las economías que actualmente la integran, son más abiertas, con un mayor crecimiento y tasas más aceleradas de inversión extranjera. Hay varios países interesados en integrarla, por ejemplo, Singapur, Nueva Zelandia, Australia y Canadá tienen calidad de miembros asociados desde junio de 2017. Siendo países muy desarrollados en varios aspectos.

Algo alineado a la integración regional impulsada por el progresismo latinoamericano, es que la Alianza del Pacífico, se planteó como un multilateralismo que responda a la realidad de la globalización y la necesidad regional, eliminando la participación de los Estados Unidos. Esta independencia del país norteamericano surge tras el ingreso potente de países como China, Japón, India, en Latinoamérica. Por ejemplo, China es uno de los mayores inversionistas en Ecuador, un 70% de las obras realizadas en el régimen de Con Rafael Correa, contaron con el contingente chino.

Ecuador cuenta con un área de 272 mil km<sup>2</sup>, y una población de 17 millones de habitantes, tiene costas en el Pacífico de 123.216 kilómetros cuadrados que

corresponde al 48.06% de su territorio. También un país amazónico y andino. Pese a su extensión sobre el Pacífico, no se ha vinculado de manera plena en la Cuenca del Pacífico y se ha preocupado poco en fortalecer vínculos con esos países, con excepción de China.

Es el único país sudamericano con costa al Océano Pacífico que no forma parte de la Alianza. A pesar de que con el presidente Rafael Correa se acercó a la nueva izquierda latinoamericana, el actual presidente Lenin Moreno plantea un esquema de desarrollo mucho más abierto.

Además, sus relaciones con los miembros de la Alianza se han venido fortaleciendo. En los últimos años se establecieron gabinetes binacionales con Colombia y Perú. En ellos se analizan los avances en convenios y compromisos existentes. No obstante, se presentan sensibilidades vinculadas con temas de seguridad –como actividades delictivas- en la frontera con Colombia. Con Chile y México, se han realizado varias visitas oficiales, existen buenas relaciones diplomáticas, pero no se han alcanzado acuerdos palpables.

El interés de Ecuador por unirse a este bloque comercial, nace con el régimen de Moreno, pero también por presiones interna del sector empresarial, que miran al fortalecimiento de los miembros de la Alianza como una amenaza en el ámbito comercial y más aún con las oportunidades ganadas en Europa tras la firma del acuerdo comercial. Además, se teme un aislamiento en las relaciones comerciales con el Asia Pacífico.

Otros asuntos detrás del interés, son el debilitamiento del ALBA y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), especialmente de esta segunda de la que Ecuador ya ha solicitado su salida. Así, la Alianza aparece como la alternativa idónea para buscar aliados internacionales en el contexto de una reconfiguración de la política internacional y comercial del Ecuador.

En el ámbito comercial, los cuatro países son mercados principales para las exportaciones de Ecuador, representando más del 21,1% del total de las exportaciones de Ecuador en este decenio. Con Colombia y Perú, Ecuador es miembro fundador de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Y para Colombia es un destino comercial de productos con valor agregado. Ecuador firmó con Chile un Acuerdo de Complementación Económica No. 65 en 2008, bastante profundo. Con México, Ecuador tiene firmado un Acuerdo de Alcance Parcial Mo. 29 desde 1987, muy superficial.

**Tabla 1 - Acuerdos del Ecuador con los Miembros de la Alianza del Pacífico**

<b>Cobertura Arancelaria</b>				
	México	Colombia	Perú	Chile
Otorgada por Ecuador	2,8%	100%	100%	97,1%
Otorgado por país miembro de AP	3,4%	100%	100%	97,1%
Acuerdo	AAP No. 20	CAN	CAN	ACE No. 65

**Fuentes:** (Larenas, Rubio, & Flores, 2018)

Colombia y Perú, son los países con los que se mantienen relaciones más estrechas. El caso colombiano ha sido bastante irregular, marcado por los problemas de violencia en frontera que dificultó las relaciones comerciales, más aún después del ataque perpetrado por la fuerza militar colombiana en territorio ecuatoriano en 2008, con el objetivo de capturar a uno de los máximos líderes de la guerrilla. El incidente causó varios muertos y heridos, y derivó en una crisis diplomática que paralizó las relaciones bilaterales hasta el año 2011, donde los presidentes Correa por Ecuador, y Santos por Colombia, retomarían diálogos en el marco de la UNASUR.

Desde este punto, las relaciones han sido fluidas y en constante crecimiento, desarrollando agendas conjuntas y encuentros de alto nivel periódicamente.

En cuanto a la relación con Perú, éstas fueron bastante limitadas a causa de los problemas limítrofes que existían entre estos dos países desde sus orígenes como repúblicas. Las tensiones terminaron después de la suscripción del Acta de Brasilia, en 1998, donde se acuerda la paz definitiva. Las relaciones se profundizan apenas en 2012, con la firma de varios acuerdos que establecen una planificación conjunta para el desarrollo fronterizo, ya que eran zonas bastante desatendidas a causa de los conflictos históricos. Al igual que con Colombia, se mantienen reuniones periódicas de alto nivel para garantizar el cumplimiento de las agendas.

Tanto para Colombia como Perú, las relaciones comerciales con Ecuador se enmarcan en la CAN, que establece la libre circulación de bienes, servicios, capitales, inversión y personas, es decir, concuerda con los objetivos de la Alianza del Pacífico.

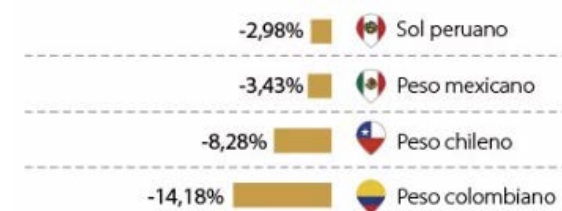
En el caso de Chile, las relaciones con Ecuador, nacen cuando el primero actúa como garante del Protocolo de Río de Janeiro, firmado en 1943, en el contexto del conflicto entre el país andino y Perú. En tiempos más actuales, las relaciones se enmarcan en el Acuerdo de Complementación Económica firmado en el 2010, que entrega, de manera recíproca, un 97,1% de cobertura arancelaria. Se busca un espacio de circulación fluida de bienes, servicios y factores productivos, además existe mucha cooperación en formación de capital humano. Finalmente, ambos países eliminaron las visas para turismo, lo que fomenta la libre movilidad de personas (Larenas et al., 2018).

Ecuador presenta una balanza comercial deficitaria con todos los países miembros de la Alianza del Pacífico. Así, por ejemplo, de 2011 a 2016 con Chile fue de -453 millones de dólares y un crecimiento promedio anual de -5.6%. Y la balanza comercial con Perú pasó de 62,6 millones de dólares en 2016 a 233 millones de dólares en 2017.

Este factor es particularmente importante, cuando consideramos que la economía ecuatoriana está dolarizada y que la balanza comercial es deficitaria, se ve afectada innegablemente por las devaluaciones monetarias que realizan sus países vecinos, Colombia y Perú, así como los dos miembros restantes de la Alianza, México y Chile. Como se ven en el gráfico, solo durante el 2019 (con cierre a agosto del mismo año), el

peso colombiano ha perdido un 14% de su valor, el peso chileno algo más del 8%, mientras que el peso chileno y el sol peruano, se han devaluado entre 3% y 3,5%.

**Gráfico 24. Devaluación monetaria en los miembros de la Alianza del Pacífico en 2019**



Fuente: (La República, 2019)

Los actuales países miembros de la Alianza del Pacífico, ven en la agroindustria uno de los sectores con mayor potencial de crecimiento. Es notable el crecimiento y desarrollo que tienen estos países en varios productos del sector, por ejemplo, Chile con vinos, frutas y carne de cerdo; Perú con vegetales, bebidas alcohólicas, mariscos, proteína animal; Colombia con azúcar, lácteos, café, confites; y, México con azúcar, frutas, carne bovina. Además, existen otros sectores con gran importancia para estos países fuera del sector agroindustrial como textil, automotriz, tecnológico.

Ecuador es un país que por muchos años promovió su propia industria, la protegió y no logró tener los niveles de competitividad deseados para lograr una apertura comercial plena. Esta hipótesis será explorada en el siguiente punto, referenciando el sector de alimentos dada su importancia económica y social para este país.

### **5.5. Estudio de caso: Análisis de la política comercial y productiva en el sector de los alimentos**

Por muchos años en el Ecuador y el mundo, especialmente frente a las crisis económicas, el sector agropecuario se ha visto beneficiado por la aplicación de distintas medidas de proteccionismo que afectan a la producción, inversión y comercio. El enfoque de los programas y políticas de este estilo busca apoyar a productores que compiten con dificultad con importadores de productos agrícolas y/o apoyar a segmentos comerciales orientados a la exportación o sustitución de importaciones. Comúnmente, el diseño de medidas de proteccionismo apunta a aumentar su efecto en las épocas de caídas drásticas de los precios internacionales.

Entre los instrumentos más comunes se encuentra los aranceles a la importación y salvaguardias, que suman impuestos a los bienes importados con el fin de reducir las importaciones a favor de la producción nacional; si bien significan un ingreso para el Estado, los consumidores se ven afectados por el incremento del precio de los productos, especialmente si no existen productos sustitutos o de calidad comparable producidos en el país. También han sido frecuentes las restricciones cuantitativas a la importación, que incluyen licencias, cupos y contingentes, limitando total o parcialmente la cantidad de un determinado producto que se puede importar al país, generando demanda hacia bienes sustitutos de producción nacional.

Otra de las medidas de proteccionismo agropecuarias incluye las ayudas estatales y los subsidios. Existen medidas que favorecen las exportaciones, donde el gobierno otorga un beneficio a una empresa (como el precio diferenciado de la materia prima) siempre que esta realice una operación de exportación. Por otro lado, los subsidios a la producción son concesiones de ayudas para favorecer la subsistencia de productores no competitivos de un producto en particular o para fomentar un tipo de producción de especial interés para el Estado, por ejemplo, para adquirir insumos. Asimismo, el gobierno protege la comercialización de productos agropecuarios sensibles, a través del aseguramiento de la absorción de la producción nacional por parte de la industria, fijación de precios mínimos o sugeridos para el productor o consumidor, y la compra y almacenamiento de productos agropecuarios por parte del gobierno.

El sector agropecuario en Ecuador ha tenido siempre un rol económico preponderante, sin embargo, no se ha logrado promover su crecimiento sostenido. En los últimos años, Ecuador ha direccionado la política agropecuaria hacia el proteccionismo de los productores, a pesar de que la tendencia mundial apunta a liberar gradualmente las restricciones que distorsionan la comercialización interna y externa, aplicando medidas más eficientes, que faciliten a las economías adaptarse a los cambios locales e internacionales, sin afectar negativamente la competitividad del resto de la cadena, especialmente el sector manufacturero.

A pesar de que el eslabón industrial del sistema agroalimentario nacional también ha sido beneficiado por medidas de protección, ciertas cadenas protegidas en el eslabón primario se han visto afectadas por la carencia e insuficiencia de materia prima agropecuaria de calidad adecuada y a precios competitivos.

### **5.5.1. Políticas de proteccionismo agropecuario en Ecuador**

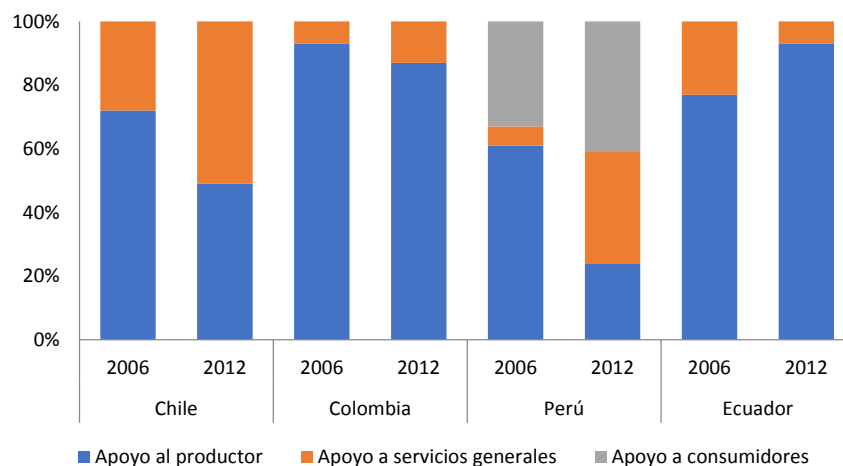
Hasta el 2007 las políticas del Estado mantenían un rol de intervención mínima en temas de comercialización, y se limitaba a pocos productos estratégicos para el país: banano y caña de azúcar. Desde entonces, con el fin de proteger la producción nacional, el apoyo al sector agrícola se ha incrementado sobre todo para un grupo de productos considerados sensibles y prioritarios: leche y lácteos, maíz, papa, caña de azúcar y azúcar, banano y plátano, cacao y derivados, soya, café, carne y derivados.

Según la revisión de las políticas de apoyo agrícolas en AL y el Caribe del BID, en el período 2010-2012 el gobierno de Ecuador asignó 0,42% del PIB total para apoyo a la agricultura, valores que consideran las transferencias a los productores agrícolas de forma individual y las inversiones públicas que tienen como beneficiario principal la agricultura primaria. En términos de PIB agropecuario, estos valores corresponden al 5% (Gurria, Boyce, & De Salvo, 2016).

El gráfico 25 presenta la composición del apoyo al sector agrícola; se logra observar que el apoyo al productor es la principal política agrícola en Ecuador, es decir, los beneficiarios son agricultores individuales; y en lugar de disminuir en importancia como ha sido la tendencia en otros países de la región como Chile, Colombia y Perú (miembros de la Alianza del Pacífico), se ha incrementado notablemente.



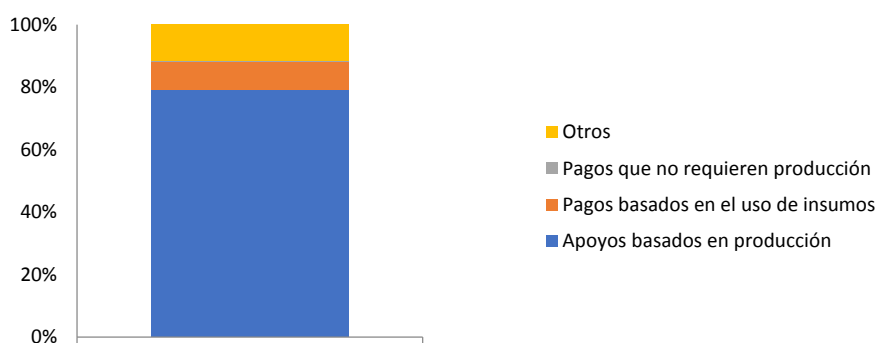
**Gráfico 25. Composición del apoyo al sector agrícola en cuatro países de la región**



**Fuente:** (Gurria, Boyce, & De Salvo, 2016)

En 2012, más del 90% del apoyo agrícola del Ecuador se asignó a favorecer directamente al productor; el análisis del BID revela que el 5% del ingreso a nivel de finca de un agricultor promedio proviene de las políticas y programas de apoyo a la agricultura. El gráfico 26 muestra la composición del estimado de soporte al productor, donde el apoyo basado en la producción de materias primas es la estrategia de mayor preponderancia; ésta se compone principalmente por la transferencia que los consumidores realizan al productor a través de precios domésticos fijados por el gobierno, aunque también se ha centrado en servicios de extensión (en finca) y la formación de capital fijo.

**Gráfico 26. Composición del apoyo al productor en el Ecuador**



**Fuente:** (Gurria, Boyce, & De Salvo, 2016)

Asimismo, el estudio del BID indica que la inversión del Ecuador en servicios generales (bienes públicos y servicios agrícolas) se destina principalmente al desarrollo y mantenimiento de infraestructura (aproximadamente 58%) y servicios de inspección (33%); mientras que conocimiento e innovación agrícola es un rubro minoritario de inversión (9%).

Las principales políticas de apoyo y protección al sector agropecuario en el Ecuador se detallan en el análisis que continúa.

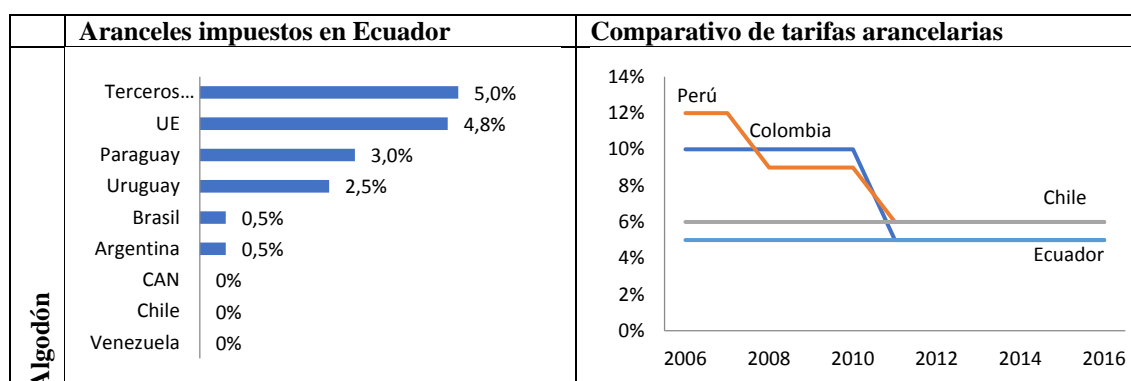
#### 5.5.1.1. Aranceles y salvaguardias

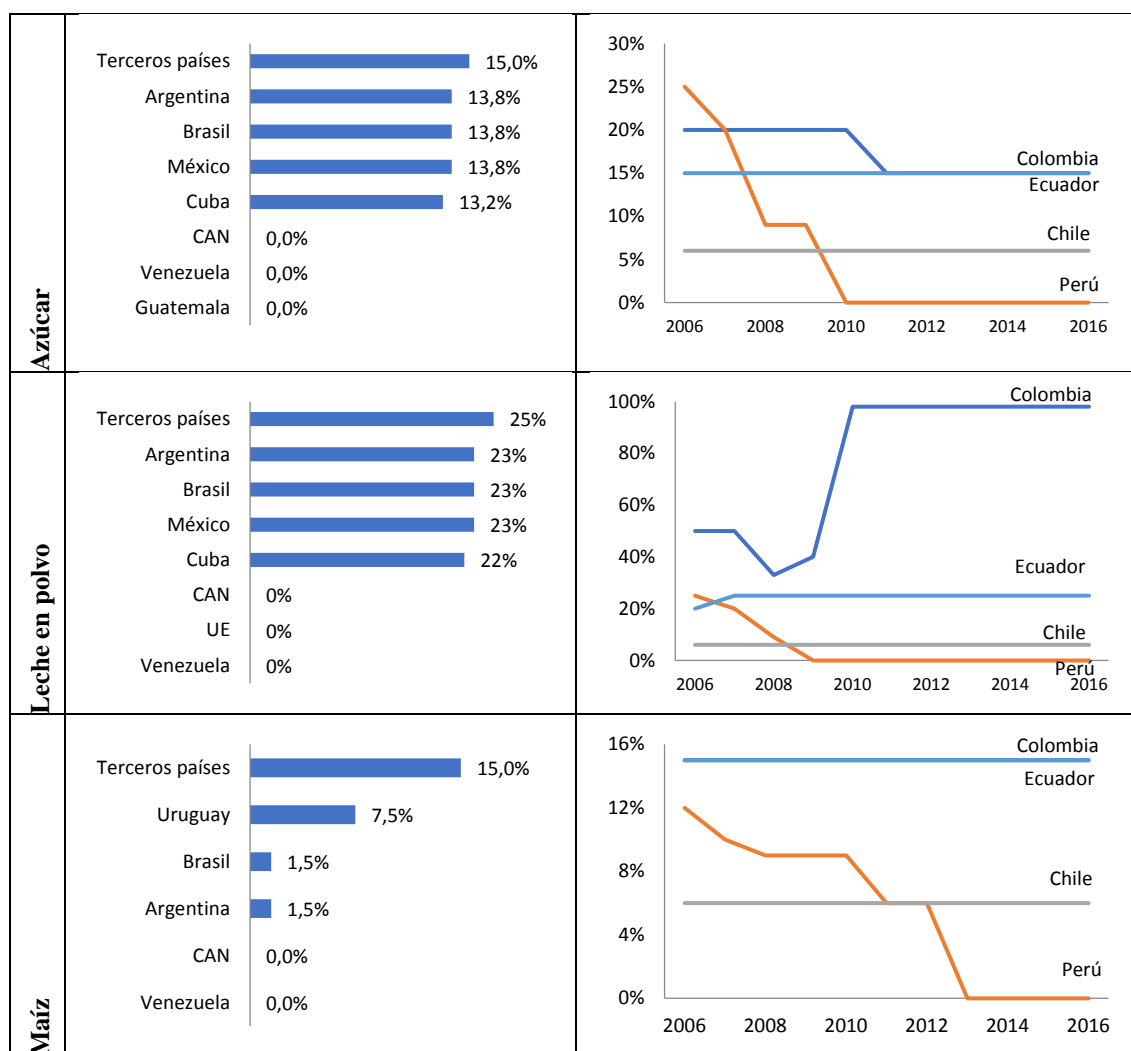
En el Ecuador aún prevalecen los aranceles y otras medidas que dificultan la importación de productos. A partir de 1996, cuando Ecuador se adhirió a la OMC, se administran contingentes arancelarios para la importación de ciertos productos, y por lo general, se asignan en función al consumo histórico y durante una época determinada del año que no coincida con la temporada de cosecha nacional. Para los productos agropecuarios, se consolidaron líneas arancelarias de entre el 5 y 85%, correspondientes a semillas y cereales las más bajas, y cárnicos las más altas (US Department of Commerce, 2019).

Ecuador aplica (de manera voluntaria) el arancel externo común de la CAN para las importaciones de 153 productos agropecuarios, excepto para los productos provenientes de la CAN y otros países con los que ha firmado acuerdos comerciales (Promperú, 2012). En el caso del Acuerdo con la UE, el 99.7% de la oferta de productos agropecuarios ecuatorianos entran a la UE libres de arancel, pero las importaciones agropecuarias desde la UE tendrán una reducción paulatina del arancel; en casos de productos sensibles como tocino, aceites y grasas vegetales, salvados de cereales y tortas de soya y girasol, se mantiene el Sistema Andino de Franja de Precios. Sin embargo, productos como las carnes de res, cerdo y aves, maíz, arroz, azúcar, soya, balanceados, leche y quesos frescos han sido excluidos del acuerdo; la cebolla, fréjol, los embutidos y otros lácteos tendrán acceso con contingentes, fuera de los cuales son excluidos o se aplica salvaguardia agrícola (MCE, 2016).

El gráfico 27, en la columna izquierda se presenta las tarifas arancelarias que aplica el Ecuador para la leche en polvo, azúcar, maíz amarillo y algodón, dependiendo del país de origen. La columna derecha permite comparar para los mismos productos, la tarifa arancelaria del Ecuador y otros países de la región. En todos los casos existen restricciones o condiciones para la importación de estos productos en el Ecuador.

**Gráfico 27. Comparativo de tasas arancelarias de leche en polvo, azúcar, maíz y algodón, en el Ecuador y cuatro países de la región**





Fuente: (OMC, 2018), SENA 2019

La protección arancelaria al eslabón primario ciertamente beneficia a los productores, sin embargo, tiene el potencial de afectar el valor agregado creado por las empresas locales pues aumentan los costos de producción de las mismas, especialmente cuando hay déficit de materias primas locales o si éstas no cumplen con los requisitos de calidad necesaria.

Adicionalmente, en 2015 el Ecuador adoptó la medida de salvaguardias por la afección de la balanza de pagos producida por la caída de precios del petróleo. La medida tuvo inicialmente una duración de 15 meses, que aplicó incluso a los países de la CAN, sin embargo, se extendió hasta junio de 2017. La sobretasa de entre 5 y 45%, impactó 461 partidas relacionadas con alimentos, y para los productos agropecuarios incluyó la carne, varias frutas, hortalizas y los lácteos (OMC, 2019). A pesar de que la medida permitió al país reducir su déficit comercial, provocó que el sector comercial sea uno de los más afectados por caída en ventas que en 2016 representó alrededor de \$8 millones en pérdidas (El Productor, 2017b).

El país mantiene, aunque no utiliza, contingentes arancelarios para 17 líneas de 4, 6 u 8 dígitos detallados en la tabla 2, que incluyen: pavos, trozos de pollo, trigo, cebada, maíz duro, sorgo, malta, almidón de trigo y maíz, torta de soya y colza, leche en polvo

y glucosa; y están sujetos al Sistema Andino de Franjas de Precios con tipo arancelario entre 19 y 45% (Mejía, 2014)(OMC, 2016). Los contingentes arancelarios se aplican conjuntamente con un requisito de absorción de la producción nacional, tal que solo los importadores que hayan comprado una porción asignada de la producción nacional, reciben una autorización de importación del producto sujeto al contingente arancelario.

**Tabla 2 - Productos sujetos a contingentes arancelarios**

Producto		Contingente (tm)		Arancel consolidado (%)	
		Inicial	Final	Dentro de contingente	Fuera de contingente
02072200	Pavos enteros, frescos o refrigerados	200	250	25	45
02074100	Trozos y despojos congelados de gallo y gallina	2000	2500	30	85,5
04021000 04022100 04022900	Leche en polvo de las partidas	900	1250	45	72
17023090	Glucosa	1500	1500	35	45
17024010	Glucosa con fructosa	200	200	35	45
10059000	Maíz duro	16000	19678	25	45
10070090	Sorgo	10000	12300	25	45
11081200	Almidón de maíz	114	137	30	40
23040000	Torta de soya	17000	17000	25	38,7
23064000	Torta de colza	6000	6000	25	38,7
10010000	Trigo	390000	480000	19	36
10030090 11071000	Cebada Malta sin tostar	13000	16000	25	36
11081100	Almidón de trigo	100	120	25	36

Fuente: (OMC, 2016)

#### 5.5.1.2. Restricciones y licencias de importación

La OMC permite la aplicación de licencias no automáticas de importación en países en desarrollo, siempre que guarden relación con el objetivo de aplicación al cual estén destinadas y que sean sencillos, transparentes y previsibles. El país aplica esta medida principalmente para promover la sustitución de importaciones y regular el ingreso de productos básicos para el consumo interno que el país está en condiciones de producir, para así garantizar el balance alimentario de ciertos productos y cadenas. Se aplican a las importaciones de todos los orígenes, con excepción de productos originarios de la CAN, y el cupo asignado a los importadores se determina con base en la necesidad para cubrir el déficit en un año calendario y no se debe efectivizar en la época de cosecha del producto en el país.

En el país se exige un control, permiso, licencia o autorización de importación previa para más de dos mil partidas arancelarias (10 dígitos), correspondiendo aproximadamente 683 partidas a productos agropecuarios y agroindustriales (Resolución Nro. 450 COMEX de octubre de 2008). Este régimen dispone que los productos importados no representen un riesgo para el país.

La Resolución Nro. 585 del COMEX estableció en 2010 la nómina de productos agropecuarios sujetos a licencias previas a la importación por parte del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Este listado recoge 37 subpartidas (10 dígitos) principalmente de productos lácteos (leche líquida, leche en polvo, suero de mantequilla y lacto suero), papas, cebollas, café en grano, trigo, cebada, maíz, arroz, soya, aceite de soya, aceite de palma, azúcar blanco, cacao en grano, cáscara de cacao y torta de soya.

Además, cincuenta y cinco partidas arancelarias correspondientes a alimentos básicos (productos agropecuarios y agroindustriales) están sujetas a licencias de importación, de conformidad con la Resolución Nro. 299A del MAG; entre los productos considerados se encuentran la carne y productos cárnicos (bovinos, porcinos y avícolas), productos lácteos como mantequilla y queso, vísceras (estómagos), papas, fréjoles, maíz y sorgo. Muchos de estos productos además deben obtener permisos, certificados y/o notificación sanitaria para poder ingresar al país. La Resolución Nro. 102 COMEX dispone que MAG sea quien otorgue las licencias para las subpartidas en cuestión.

MAG y el Ministerio de la Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (MPCEIP) regulan en conjunto las licencias de importación de azúcar blanco y café verde en grano, para que ingresen al país bajo regímenes aduaneros especiales, siendo el MAG quien concede estas licencias. En el caso del azúcar, las industrias confiteras y chocolateras se pueden beneficiar de la importación de esta materia prima siempre que los importadores absorban la producción nacional de pequeños ingenios azucareros (Acuerdo Interministerial Nro. 14 308). Por otro lado, el café, está sujeto a licencias automáticas y no automáticas, aplicándose la segunda a las importaciones de la partida 0901.11.90.00 para consumo nacional que realicen las industrias dedicadas al procesamiento (Acuerdo Interministerial Nro. 15 297).

En lo que respecta a las importaciones originarias de países de la CAN, como se mencionó, están exceptuadas de toda restricción y licencia, sin embargo, la internación de productos como la leche en polvo y el maíz amarillo provenientes de los países miembro, también están sujeta a la aprobación por parte del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Se han presentado casos en los que o bien se niega la importación (leche en polvo) para resguardar la producción nacional, o se aprueban volúmenes parciales de las solicitudes de importación (maíz) para asegurar la absorción de la totalidad de los stocks.

En el mismo sentido, las empresas confiteras y chocolateras, se han visto en la obligación de absorber una parte de la producción de azúcar de pequeños ingenios previo a la importación de azúcar blanco proveniente de países miembros de la CAN, a pesar de que tanto el Acuerdo Interministerial Nro. 14 308 como su reglamento no especifican que esta condición deba ser cumplida para importaciones de dicho origen.

En el marco del Acuerdo Comercial Multipartes con la UE, en lo referente a mercancías agrícolas, el Ecuador aplicará contingentes arancelarios a través de Licencias no automáticas de importación a cargo del MAG (Resolución Nro. 001-2017 COMEX). Se

incluyen 80 partidas (10 dígitos) entre productos cárnicos (tocino y embutidos), lácteos, vísceras, maíz dulce, papas, cacao y preparaciones, jugos de frutas u hortalizas, esencias de café y té, balanceados y alimentos para mascotas, entre otros alimentos procesados. El sistema utilizado para beneficiarse del contingente establece un procedimiento de “primer llegado, primer servido”, sin hacer distinción del tipo de importador y el destino que tendrá el producto importado, pudiendo ser utilizado como materia prima para un siguiente proceso y agregación de valor, o directamente para la venta al último eslabón comercial o consumidor final.

#### *5.5.1.3. Ayudas estatales y subsidios*

En el último tiempo, Ecuador ha optado por la aplicación de subsidios para apoyar a los agricultores locales de ciertos productos priorizados. Los pequeños productores enfrentan la problemática de escaso acceso a factores de producción: tierra, agua, tecnología, insumos, mano de obra, crédito, especialmente la falta de información del mercado y un reducido flujo de información entre los participantes de la cadena; debilitando la infraestructura productiva y generando bajos niveles de productividad.

Para contrarrestar la falta de acceso a insumos agrícolas, desde 2012 se impulsa el uso de semillas certificadas de productos priorizados: maíz duro, arroz, papa, fréjol, maíz suave, algodón y hortalizas; adicionalmente se promueve la aplicación de prácticas agronómicas de fertilización, control fitosanitario y de malezas, manejo de cultivo para evitar erosión y manejo integrado de plagas; y se complementa con la asistencia técnica de MAG permanentemente. Esta intervención significa un subsidio directo al agricultor a través de la distribución de paquetes o kits y servicios de extensionismo.

Específicamente para apoyar el incremento de productividad de pequeños productores de maíz amarillo duro y arroz, el MAG con su Plan Semillas de Alto Rendimiento, entrega desde 2013 paquetes tecnológicos que incluyen semilla de alto rendimiento, fertilizantes y productos fitosanitarios, subsidiando la diferencia de costos entre un paquete tradicional y el de alto rendimiento. El Proyecto Nacional de Semillas para Agrocadenas Estratégicas dota desde el 2014, de paquetes tecnológicos subsidiados a pequeños y medianos productores de maíz duro, arroz, caña de azúcar, algodón, papa, fréjol seco, maíz suave y hortalizas (cebolla roja, brócoli y espinaca). De igual forma los paquetes incluyen semilla certificada, fertilizantes, agroinsumos, asistencia técnica y seguro agrícola.

A través del Proyecto de Reactivación del Café y Cacao Nacional Fino de Aroma, desde el 2012 MAG apoya a las cadenas de café y cacao con la entrega de semilla de café certificada y plántulas de cacao, entrega de agroquímicos, capacitación a productores, prácticas culturales, maquinaria agrícola, equipos para centros de acopio, incentivos y servicios para mejoramiento de calidad. Este proyecto ha logrado renovar e incrementar la superficie plantada de estos dos cultivos, promover la productividad, rentabilidad, investigación, mejoramiento de la calidad e institucionalidad de las dos cadenas de valor.

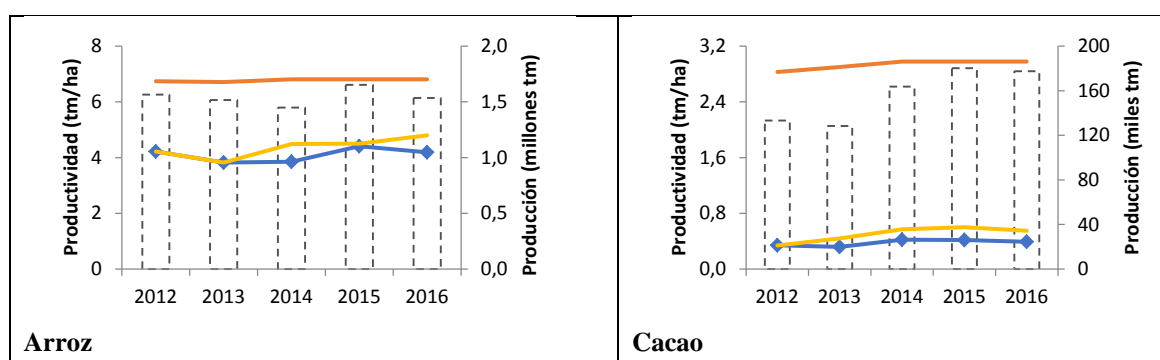
Asimismo, MAG impulsó desde 2010 el Programa Nacional de Red Lechera dentro del Proyecto de Ganadería Sostenible, donde apoyan a los productores pecuarios con asesoramiento técnico, asistencia y diagnóstico veterinario (desparasitación, vitaminización, mejoramiento genético, control de preñez, y cirugías), inseminación artificial, además han aportado con kits tecnológicos, semilla de pasto, equipo como cercas eléctricas, centros de acopio y capacitación. Con este esfuerzo se ha logrado incrementar la producción de leche, mejorar su calidad a la vez que se trabaja con animales mejorados genéticamente, más sanos y productivos.

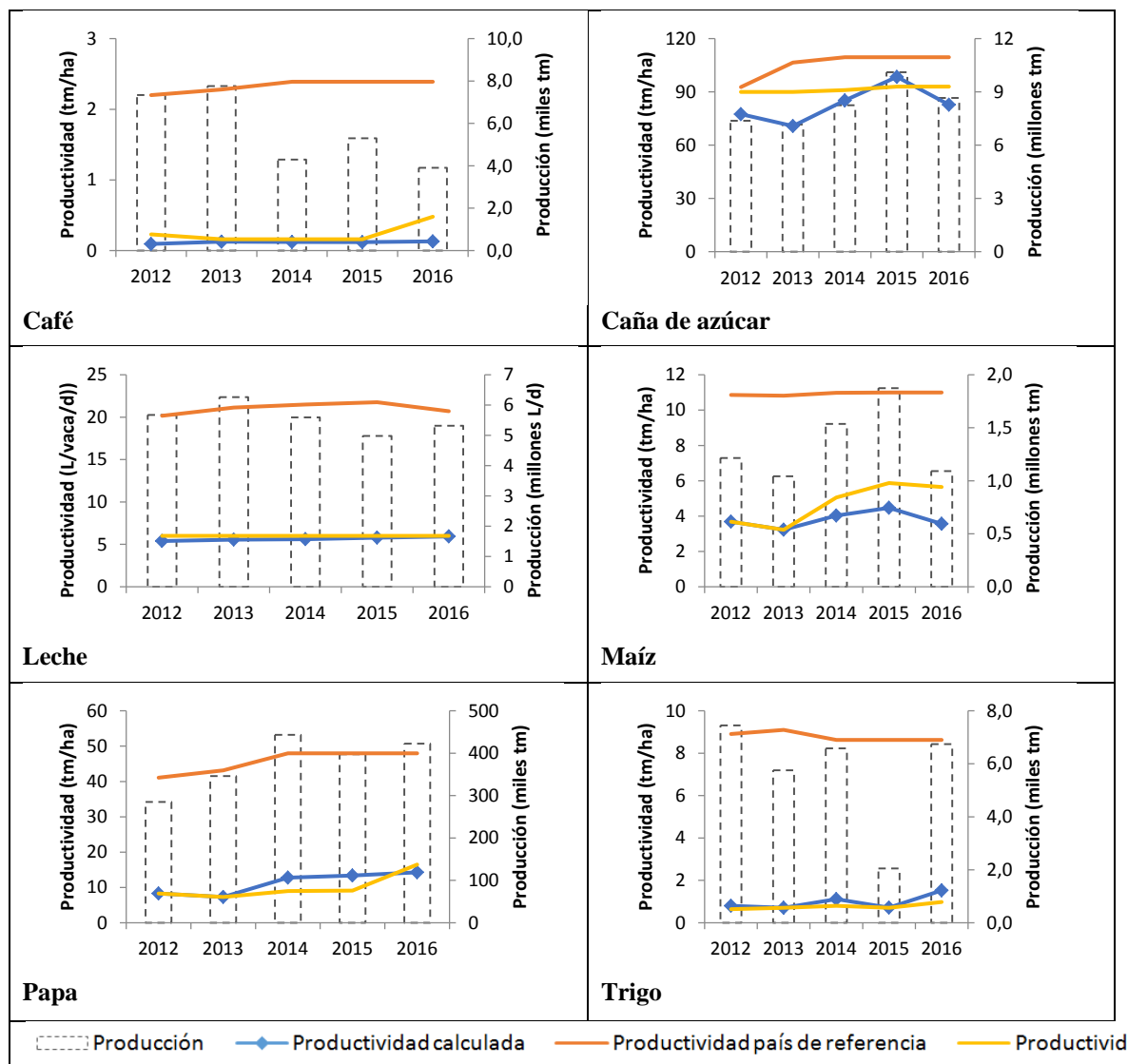
Desde el 2012, la estrategia “Hombro a Hombro” asegura un equipo agropecuario en todas las parroquias de la sierra que pueda dar asistencia técnica a los productores, además se dota a las comunidades con insumos agrícolas y pecuarios, paquetes tecnológicos y kits para sembrar, capacitación, todo para mejorar la productividad de los rubros priorizados en la zona de intervención. Se han beneficiado con esta estrategia productos como papa, maíz suave, amaranto, arveja, chocho, fréjol, quinua, cebada y trigo, café, ganadería bovina, cuyes, entre otros (MAG, 2016).

Si bien las ayudas estatales y subsidios han logrado expandir el modelo de agricultura químico – mecanizada y han tenido éxito, en cuanto a la mejora de productividad, el objetivo de estas medidas debe enfocarse también en obtener una oferta local competitiva. Pero no siempre han sido eficaces puesto que, en algunos casos, los niveles de productividad están lejos de alcanzar niveles internacionales y la oferta local continúa siendo más costosa que la extranjera.

El gráfico 28 presenta la evolución de la producción de varios productos beneficiados por programas de gobierno y subsidios en los últimos cinco años, y la productividad en el Ecuador (calculada con los datos de INEC–ESPAC, y la declarada por MAG) comparada a la productividad de un país referencial.

**Gráfico 28. Producción de productos priorizados en Ecuador que se han beneficiado de ayudas estatales y/o subsidios; y su productividad comparada con países de referencia**





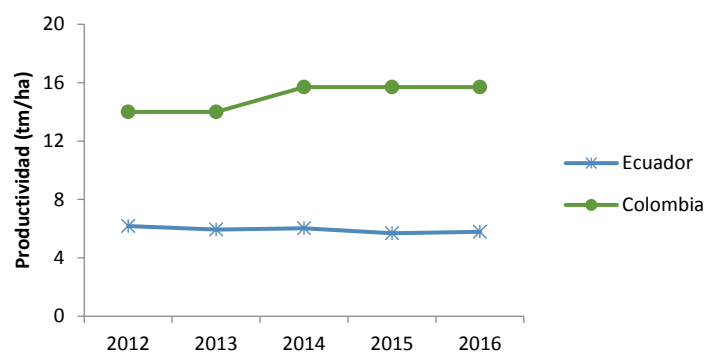
**Fuente:** ESPAC 2012-2016, FAOSTAT, MAG, SINAGAP

**Nota:** Los países de referencia considerados son aquellos de mayor productividad registrados en FAOSTAT. Maíz – Nueva Zelanda; Papa – Francia; Arroz – China; Trigo – Nueva Zelanda; Café – Vietnam; Cacao – Guatemala; Leche – Estados Unidos; Caña de azúcar – Colombia.

En el caso específico de la caña de azúcar, es importante señalar que a pesar de que los rendimientos en campo de la caña de azúcar en Ecuador son bastante cercanos a los rendimientos de caña en el país de referencia (Colombia), industrialmente, los rendimientos de azúcar que se obtienen por hectárea de caña son considerablemente menores, como se puede observar en el gráfico 29.

**Gráfico 29. Productividad de azúcar en Ecuador y Colombia.**





Fuente: ESPAC 2012-2016, MAG, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia

#### 5.5.1.4. Control de precios de los productos agrícolas

En relación a la comercialización interna de productos agropecuarios, desde 2007 la política comercial retoma al Estado como regulador de los intercambios y transacciones económicas y define la política de precios orientada a proteger la producción nacional (art. 335 de la Constitución de la República).

La fijación de precios mínimos de sustentación PMS inició en 1988 con la caña de azúcar, y hoy en día es considerada una de las políticas más importantes a nivel comercial para productos como maíz, caña de azúcar, arroz, trigo, algodón, banano y leche. Es potestad exclusiva de la Autoridad Agrícola Nacional (MAG), la definición de los precios y no requiere de gasto presupuestario pues son los consumidores quienes cubren la totalidad de los valores fijados.

El mecanismo establece un precio mínimo para ciertos productos considerados sensibles, cuando existe una reducción drástica de los precios de mercado, considerando el costo de producción del agricultor más un margen de rentabilidad. En el caso del maíz por ejemplo, el margen de rentabilidad corresponde a la tasa de interés activa efectiva del Banco Central del Ecuador (BCE) para el segmento productivo de PYMES, vigente al momento del cálculo del precio mínimo de sustentación.

Los precios se acuerdan a través de diálogos entre el sector productor y la industria, en consejos consultivos y/o mesas de concertación. Sin embargo, si no se consensua el precio, MAG es quien lo establece, basándose en el análisis técnico de información proporcionada por los sectores (MAG, 2016).

**Tabla 3 - Regulaciones de precios mínimos de sustentación o mínimos referenciales**

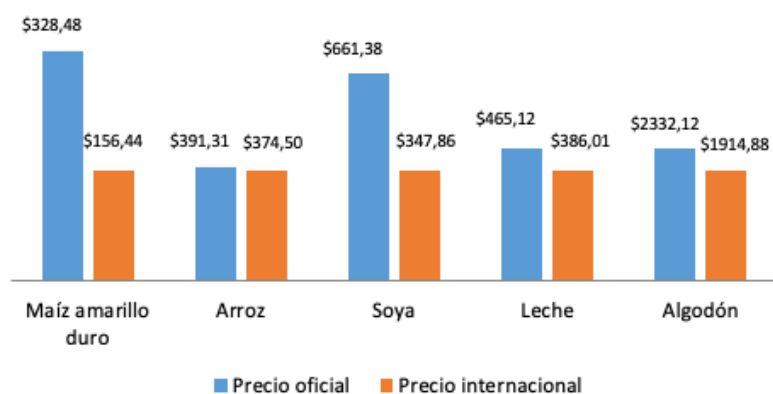
Producto	Año	Acuerdo vigente	Precio
Trigo	2012	Acuerdo Nro. 460 Precio quintal de trigo	USD \$22,00
Maíz amarillo duro	2013	Acuerdo Nro. 134 Reglamento de Comercialización del Maíz Amarillo Duro	USD \$14,90
Leche	2013	Acuerdo Nro. 394 Regular y controlar el precio del litro de leche cruda pagado en finca y/o centro de acopio al productor y promover la calidad e inocuidad de la leche cruda.	Precio base USD \$0,42 más pago por componentes,

			calidad y bonificaciones
Carne bovina	2014	Acuerdo Nro. 016 Regular y controlar precio de la libra de carne bovina en pie pagado en finca, feria, centro de abastecimiento y/o faenamiento al productor	USD \$0,75
Maíz suave seco para mote	2016	Precio de quintal de maíz suave seco para mote.	Grado 1 USD \$51,72 Grado 2 USD \$48,00
Soya	2016	Acuerdo Nro. 180 Fíjese el precio mínimo de sustentación del quintal (45,36 kilos) de grano de soya, con 12% de humedad y 1% de impurezas	USD \$30,00
Banano	2016	Acuerdo Nro. 265 Establécese el precio mínimo de sustentación al pie del barco de los diferentes tipos de cajas de banano y otras musáceas destinadas a la exportación	USD \$6,26
Caña de azúcar	2016	Acuerdo Nro. 137 Fíjese el precio mínimo de sustentación de la tonelada métrica de caña de azúcar en pie para la zafra 2016 – 2017.	USD \$31,70
Café	2016	Acuerdo Nro. 032 Establecer el precio mínimo de sustentación y precio mínimo de incentivo para la absorción de la cosecha nacional de café robusta de la Amazonía en pilado y en cereza	USD \$63 café pilado USD \$10,00 café cereza
Plátano	2016	Acuerdo Nro. 309 Mantener el precio mínimo de sustentación para la caja de plátano en 2017	USD \$7,30
Algodón	2017	Acuerdo Nro. 141 Acoger el precio acordado entre la Corporación Funalgodón y la Asociación de Industrias Textileros del Ecuador AITE, para el algodón en rama en USD 31,00 por quintal al productor y en USD 1,06 la libra de algodón en fibra	USD \$31,00
Arroz	2017	Acuerdo Nro. 107 Acoger la recomendación de la Subsecretaría de Comercialización para fijar el precio de USD 35,50 para la saca de 90,72 kilos (200 libras) de arroz en cáscara con 20% de humedad y 5% de impurezas	USD \$35,50
Naranja	2017	Acuerdo 106 - Acoger la recomendación de la Dirección de Estudios Técnicos, para mantener el precio mínimo referencial de las cien naranjas	USD \$5,00

Fuente: MAG, 2017

Cada año existe pugna entre productores e industriales o exportadores en la fijación de los precios, considerando que se encarece la producción en el siguiente eslabón y se resta competitividad. El gráfico 30 presenta el precio oficial de algunos productos en el país comparado al precio internacional en el mes de abril 2017.

**Gráfico 30. Variación entre precio oficial local y precio internacional por tonelada (2017)**



**Fuente:** MAG, Banco Mundial.

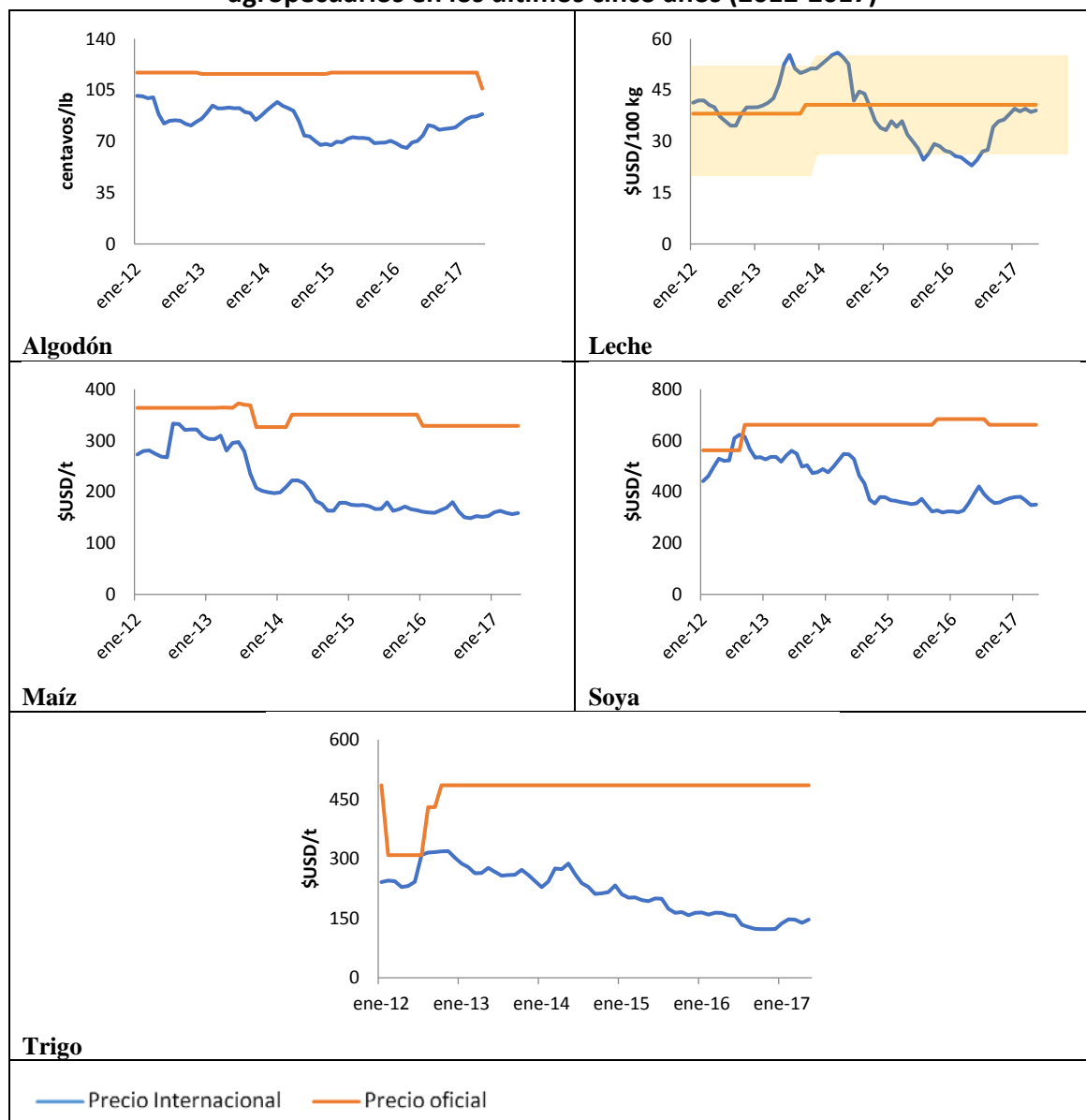
A pesar de las medidas tomadas por el gobierno central para regular y controlar los precios de los productos sensibles, existen casos en los que, dependiendo de la situación del mercado, el precio pagado por los productos podría ser superior o inferior al fijado. El maíz por ejemplo, ha llegado a costar en 2017, hasta US\$ 21 por quintal cuando el precio fijado es de US\$ 14,90 (El Productor, 2017a). Cabe destacar que el Acuerdo Nro. 134 Reglamento de Comercialización del Maíz Amarillo Duro, establece que el Precio Mínimo de Sustentación (PMS) lo calculará MAG de forma semestral, basado en el costo de producción calculado a partir de los precios vigentes de insumos, semillas, equipos, maquinaria, mano de obra y tasa de interés, y la matriz de ponderadores de superficie por tamaño de las UPAs; a este valor se le suma un margen de rentabilidad correspondiente a la tasa de interés activa efectiva del Banco Central del Ecuador para el segmento productivo de pequeñas y medianas empresas, vigente al momento del cálculo.

Un caso similar y que afecta al eslabón industrial es la leche de vaca. El cálculo del precio del litro se basa en su composición de grasa y proteína, su calidad higiénica y sanitaria, más ciertas bonificaciones, conforme las tablas de cálculo establecidas en el Acuerdo 394 del MAG; sin embargo, la metodología puede no respetarse dependiendo de la época del año, sea de escases o de sobreproducción. Es así que, en las épocas de escases se llega a pagar \$0,57 por leche que cumple con las condiciones de componentes y calidad, pero también por aquella que no cumple con las condiciones, por la necesidad de las industrias de producir para cubrir la demanda. Asimismo, en periodos de sobreproducción, las industrias pagan el precio oficial, pero, dada la intervención de intermediarios en la estructura de esta cadena productiva, se llega a desvirtuar la metodología del cálculo del precio oficial, pagándose al productor hasta USD \$0,25 por litro. Según el Centro de la Industria Láctea (CIL) -gremio de la industria láctea-, el precio promedio que pagó la industria hasta agosto de 2016 fue de USD \$0,48 por litro.

En el gráfico 31 se puede observar el comparativo de precios oficial e internacional del maíz, soya, trigo, leche y algodón desde el 2012 hasta 2017. Se evidencia diferencias considerables de precios en cada uno de los casos, especialmente para el maíz, soya y trigo, cuyo precio internacional tiende a la baja. El caso de la leche es particular puesto que el precio internacional se ha mostrado bastante variable en los últimos años, mostrándose los picos más altos en 2013 y 2014 y los más bajos en 2015 y 2016. Si

bien la franja sombreada corresponde al rango de precios pagados al productor nacional, esta no se regula conforme a la situación del mercado internacional, sino que depende de la temporalidad de escases o sobreproducción local, así como también su posición en la estructura de la cadena de valor; es decir, el pequeño productor que depende de intermediarios para llegar a la industria formal, recibe un pago inferior a los grandes productores que tiene un producto de mayor calidad, volúmenes altos y tiene contacto directo con la industria.

**Gráfico 31. Comparativo de precios oficial e internacional de cinco productos agropecuarios en los últimos cinco años (2012-2017)**

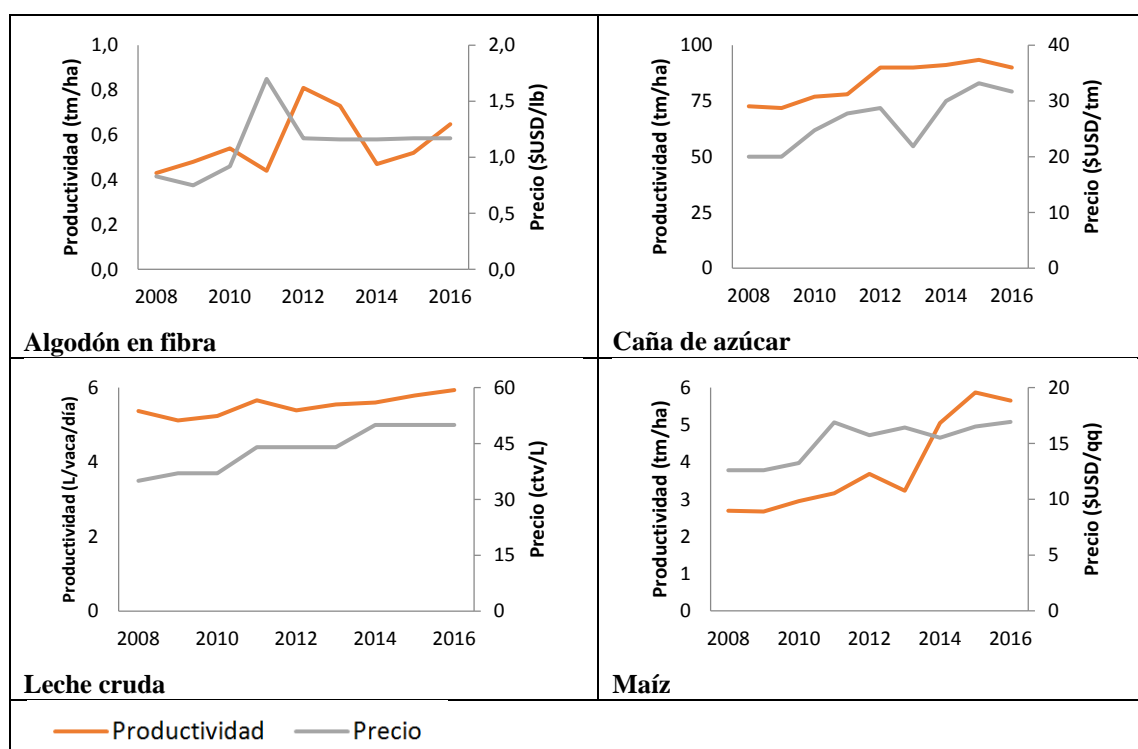


Fuente: MAG, Banco Mundial.

Asimismo, es necesario realizar un análisis de la relación precio – productividad de ciertas materias primas en el contexto nacional, entendiendo que la mejora de productividad significa un mayor volumen de producción a partir de menos o iguales recursos. El gráfico 32 presenta la tendencia de productividad y precio de cuatro productos en los últimos 10 años, donde se puede observar que la intervención del

estado en las cadenas de caña, maíz y leche ha incitado un aumento paulatino de productividad. Sin embargo, esta mejora en la producción primaria se ha traducido en un inconsecuente incremento de precio de mercado. Esto demuestra un cierto nivel de ineficiencia de la medida, puesto que la mejora productiva, en lugar de incrementar precios, debiera presentar la oportunidad de mejorar la utilidad del productor manteniendo el precio, o de ser más competitivo al disminuir precios de mercado. El caso del algodón es particular ya que las medidas gubernamentales no han logrado mantener una tendencia constante de incremento de productividad, mientras que el precio sí se ha mantenido fijo durante los últimos años.

**Gráfico 32. Incremento de productividad de algodón, caña de azúcar, leche y maíz frente al incremento de precios para la agroindustria 2008-2016**



Fuente: MAG

#### 5.5.1.5. Absorción de la producción nacional

Desde 2010 se estableció el proceso para determinar cupos de importación de productos agropecuarios que se producen en el país, que a criterio de MAG ameriten

control de la comercialización, y asegurar la absorción de la producción local previo a la autorización de las importaciones de dichos productos; únicamente los importadores que han comprado una parte de la producción nacional reciben una autorización de importación.

En la actualidad se ha emitido regulaciones y mecanismos (reglamentos y licencias no automáticas) para controlar la absorción de algodón, azúcar, café robusto, carne de cerdo, maíz, soya, torta de soya y trigo. Los productos se absorben mediante negociación directa con productores y asociaciones de agricultores (ruedas de negocios para ciertos casos), pero en lo referente al maíz, arroz y soya, la absorción de cosecha se realiza también a través de la Unidad Nacional de Almacenamiento (UNA) EP a precios referenciales u oficiales, para asegurar reservas estratégicas que pueden ser comercializadas a las industrias. Esto permite regular los precios al productor.

La UNA tiene la misión de contribuir al efectivo funcionamiento agropecuario a través de actividades económicas de almacenamiento, administración, comercialización y distribución de productos de ciclo corto (maíz, arroz, soya), insumos, musáceas, y otros productos como la quinua, que desde 2014 se incluyó en el programa de absorción de cosechas. La empresa pública ha sido capaz de regular los precios al productor asegurando el pago de los precios mínimos fijados, sin embargo, en casos como el maíz, no se ha logrado la regulación del mercado debido a que la cantidad absorbida para tal fin, no es suficiente para que su liberación en época de desabastecimiento, permita bajar los precios de mercado. En consecuencia, la comercialización de maíz se realiza a precios muy superiores a los precios de sustentación.

El Acuerdo Nro. 190 expide un instructivo para el proceso de registro de las transacciones y facturación de las compras de maíz amarillo duro, grano de soya, pasta de soya, arroz, trigo y otros productos agropecuarios. Así, una vez cumplida la absorción de la porción de la producción local, que se debe registrar, se autorizan las importaciones de los volúmenes necesarios para cubrir el déficit nacional. La Unidad de Registro de Transacciones y Facturación (URTF) del MAG es la encargada de registrar este tipo de transacciones comerciales de la agroindustria relacionadas con la producción nacional; y esta información se encuentra disponible para análisis y consideración del público en general a través de la plataforma SINAGAP. Las transacciones de comercialización de poco más del 65% de la producción nacional maíz quedó registrada en 2016 a través de este sistema, para años posteriores, la información no ha estado disponible. Otros productos como azúcar, algodón, café, carne de cerdo y otros sujetos a licencias de importación registran transacciones en la URTF, sin embargo, tampoco se encuentra como información pública disponible en SINAGAP.

La absorción del maíz se garantiza en parte, mediante rondas de negocio entre asociaciones de productores e industrias de balanceado y proteína animal, donde se acuerda precio mínimo y condiciones de entrega con contratos de compra. Sin embargo, mediante este canal, se absorbe tan solo un aproximado del 30% de la producción, quedando un 70% de la producción para la negociación directa entre productores e industrias o comercializadores, o un comercio informal. En el caso de la

soya o torta de soya, el acuerdo ministerial que fija el precio mínimo de sustentación distribuye además la totalidad de la cosecha nacional en cupos de absorción para las industrias de alimentos balanceados. Asimismo, el aceite resultante del procesamiento de la soya se absorbe por la industria aceitera a un precio referencial y en proporción a las importaciones que se hayan realizado (Acuerdo Nro. 180 de 2016).

Las compras nacionales de algodón se distribuyen cada año en su totalidad entre las empresas agremiadas a la asociación de Textileros (AITE). Mediante una Resolución Administrativa (Resolución Administrativa Nro. 141 para el 2017) se establece la distribución de la absorción en base al cupo del diferimiento. En 2016, las industrias tuvieron un cupo aprobado de 15,3 mil toneladas de algodón, y debieron absorber poco más de mil toneladas de la producción nacional, para poder importar las 11 mil toneladas que entraron al país. Sin embargo, a pesar de que la calidad y tipo de materia prima ecuatoriana no es óptima para todas las industrias por el largo de la fibra, y que el precio fijado anualmente resta competitividad del eslabón industrial, la industria se ha visto obligada a absorber la totalidad de la cosecha.

Para garantizar la absorción del café robusta de la Amazonía, MAG definió que las industrias transformadoras de café soluble absorban la totalidad de la cosecha nacional de café (pilado o en cereza) proveniente de once organizaciones de las provincias de Orellana y Sucumbíos, al precio mínimo de sustentación o al precio mínimo de incentivo. Este último es pagado por las industrias en caso de que el producto sea entregado en sus instalaciones de procesamiento. Es importante destacar que la producción nacional de café robusta no abastece la demanda local de la industria de café soluble, al satisfacer no más del 40% del requerimiento del sector; la industria se ve obligada a abastecerse de café en grano importado para lograr exportar su producto terminado. La materia prima es originaria principalmente de Vietnam y Brasil; se importa a través del régimen aduanero de admisión temporal para perfeccionamiento activo (Régimen 21).

Como se mencionaba anteriormente, para la regulación de la importación de azúcar blanco por parte de las industrias confiteras y chocolateras se estableció un mecanismo que indica que, si este tipo de industrias no puede abastecerse al precio correspondiente al precio internacional más gastos de internación, podrán acceder a cupos de importación de azúcar, siempre que cumplan con la absorción de la producción nacional de pequeños ingenios azucareros. Para el 2017, las industrias confiteras y chocolateras estimaron una demanda de 24 mil toneladas de azúcar, de las cuales 2,2 miles de toneladas deben adquirirse de pequeños ingenios, conforme a los volúmenes de absorción determinados por MAG para las empresas que requieran los cupos de importación; las licencias se aprueban siempre que se haya confirmado la absorción de la totalidad del cupo asignado.

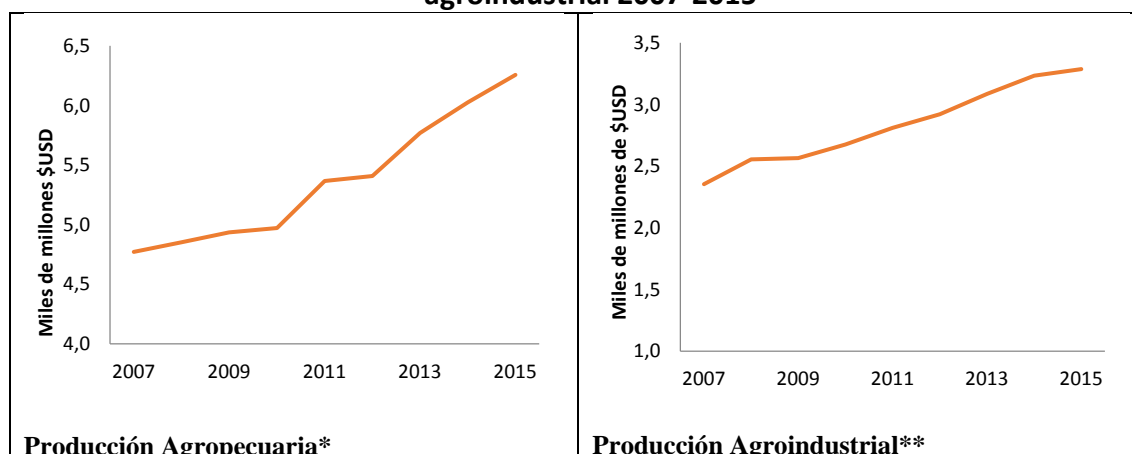
Alrededor del 1% del trigo que consume la industria ecuatoriana es de producción local, el 99% restante se importa. A pesar que la calidad del trigo nacional cumple con los requerimientos del eslabón industrial, la Asociación Ecuatoriana de Molineros (ASEMOL) en convenio con MAG e INIAP, ha trabajado desde 2015 en el fortalecimiento de la producción primaria de este cereal, para lo cual, asegura la

compra de la totalidad de la cosecha nacional por parte de las empresas molineras. Otros consumidores de trigo como la industria de balanceados para alimentación animal, no se ve obligada a realizar la absorción.

### 5.5.2. Los costos del proteccionismo en la economía industrializada

En principio, la creación e implementación de medidas de protección no es una práctica negativa; como se ve en el gráfico 33, Ecuador ha demostrado una tendencia creciente en su desarrollo agrícola, particularmente en el comercio, que se puede atribuir en parte, a la política agropecuaria vigente. Sin embargo, es necesario analizar al agro como una cadena integral, donde el nivel de competitividad del sector primario afecta de manera directa a los siguientes eslabones: la industria y comercio. Si bien la actividad agroindustrial ha demostrado una tendencia creciente, 40% entre 2007 y 2015, su potencial de desarrollo pudo haberse visto frenado a costa de la protección de la producción agropecuaria en el mismo período.

**Gráfico 33. Desarrollo agrícola en el Ecuador. Evolución del PIB Agropecuario y agroindustrial 2007-2015**



**Fuente:** BCE

\* El PIB agropecuario incluye los cultivos de: banano, café y cacao; cereales; flores; tubérculos, vegetales, melones y frutas; cultivo oleaginosas e industriales; actividades de apoyo a los cultivos; cría de ganado, otros animales, productos animales y actividades de apoyo; Silvicultura, extracción de madera y actividades relacionadas; acuicultura y pesca.

\*\* El PIB agroindustrial incluye procesamiento de carne, camarón, pescado, aceites y grasas, lácteos, molinería, panadería, farináceos, azúcar, chocolate y confitería, balanceados, café, otros productos alimenticios diversos, bebidas alcohólicas y no alcohólicas, y productos de tabaco.

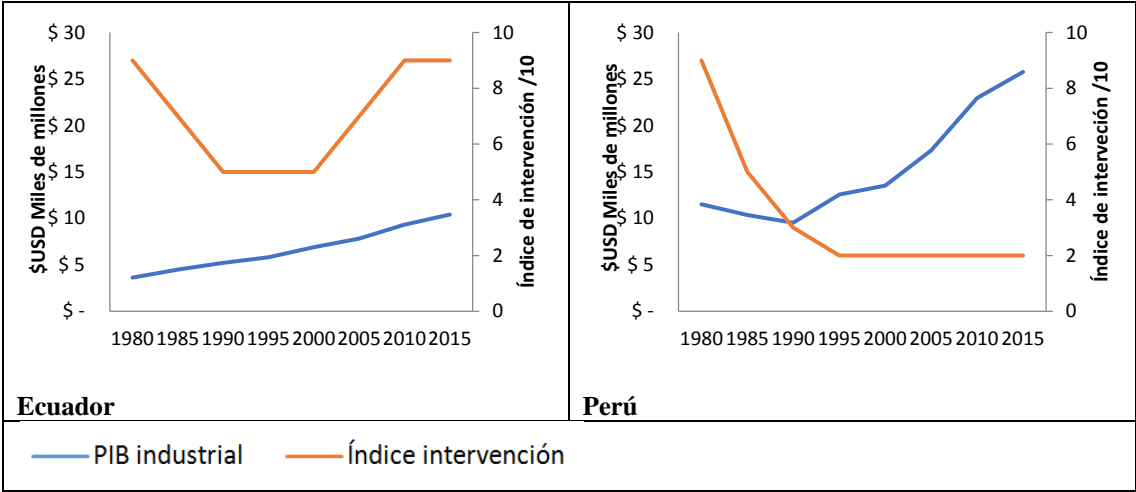
Esta premisa se puede evidenciar si se analiza la situación regional en lo que respecta al sector industrial. Excluyendo a Venezuela y Haití, el sector manufacturero de los países de América Latina y el Caribe ha despuntado en los últimos 10 años en mayor proporción que el Ecuador. Perú y Chile son referentes en este sentido, ya que con políticas de liberación comercial han logrado generar valor agregado y diversificar sus exportaciones en mayor medida que Ecuador. Al comparar este país con su vecino,



Perú, la diferencia recae en que la intervención estatal en ese país es mínima y se gestiona una política que depende de la colaboración y consenso público – privado, mientras que el Ecuador es un estado proteccionista (Jaramillo, 2015).

El gráfico 34 presenta un comparativo de la evolución del PIB industrial de Ecuador y Perú desde 1980, relacionando el progreso de cada país con el nivel de intervención estatal en las políticas industriales aplicadas. Desde el año 2000 el sector manufacturero de la economía peruana ha experimentado un crecimiento del 90% (USD \$12 mil millones), a la vez que la intervención del Estado disminuyó considerablemente. Si bien este mismo sector en el Ecuador presentó crecimiento de 51% (USD \$3,5 mil millones), la experiencia del país vecino sugiere la posibilidad de tener éxito y un mayor crecimiento económico al enfocar de manera diferente la política.

**Gráfico 34. PIB industrial vs. índice de intervención\* estatal en Ecuador y Perú**

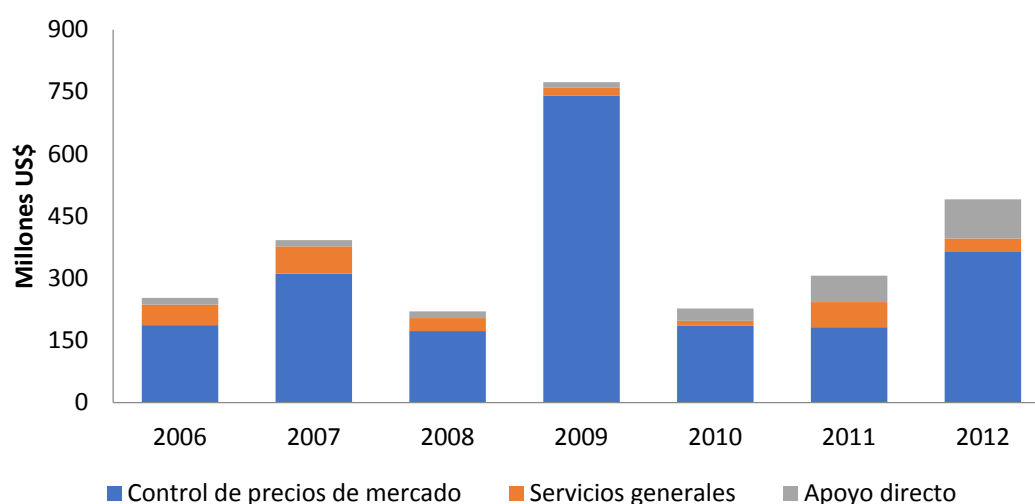


**Fuente:** Banco Mundial, (Jaramillo, 2015)

\* El índice de intervención fue medido a través de un indicador que se compone de la evaluación de cuatro aspectos: tipo de marco normativo (con o sin incentivos para la industria), nivel de protección arancelaria, tipo de crédito disponible para fomento industrial (público subsidiado, público sin subsidio o privado), y la existencia de instituciones públicas que promuevan la industria.

En los últimos años, el enfoque de la política ecuatoriana sobre el apoyo gubernamental al sector primario se ha basado principalmente en el control de los precios del mercado (74% del apoyo total al sector agropecuario en 2012), y en menor medida los servicios de extensión en finca y formación de capital fijo (19%) y la inversión en servicios de apoyo (7%).

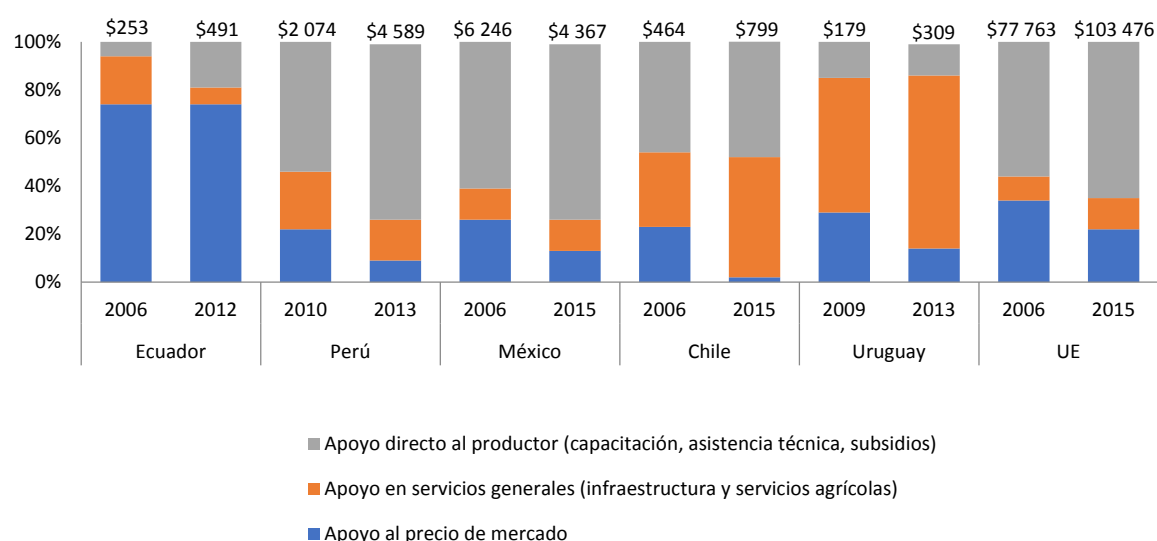
**Gráfico 35. Composición de la estimación de apoyo a la agricultura en Ecuador**



**Fuente:** Agrimonitor – BID

Esta composición del apoyo gubernamental al sector agropecuario llega a ser ineficaz, por lo que es necesario priorizar y re direccionar la ayuda gubernamental hacia el desarrollo de conocimiento, educación e infraestructura para mejorar la productividad a largo plazo de manera sostenible y rentable para todo el sector. Estos logros ya se han observado en países como Perú, México, Chile y Uruguay, quienes han incrementado progresivamente su apoyo al sector agrícola en los rubros de servicios generales y apoyo directo al productor, mientras que el control de precios va perdiendo importancia, como se puede observar en el gráfico 36. Esta tendencia sigue el modelo de apoyo en países desarrollados como los que integran la Unión Europea.

**Gráfico 36. Comparación de la composición de la estimación de apoyo a la agricultura en varios países\* (millones)**



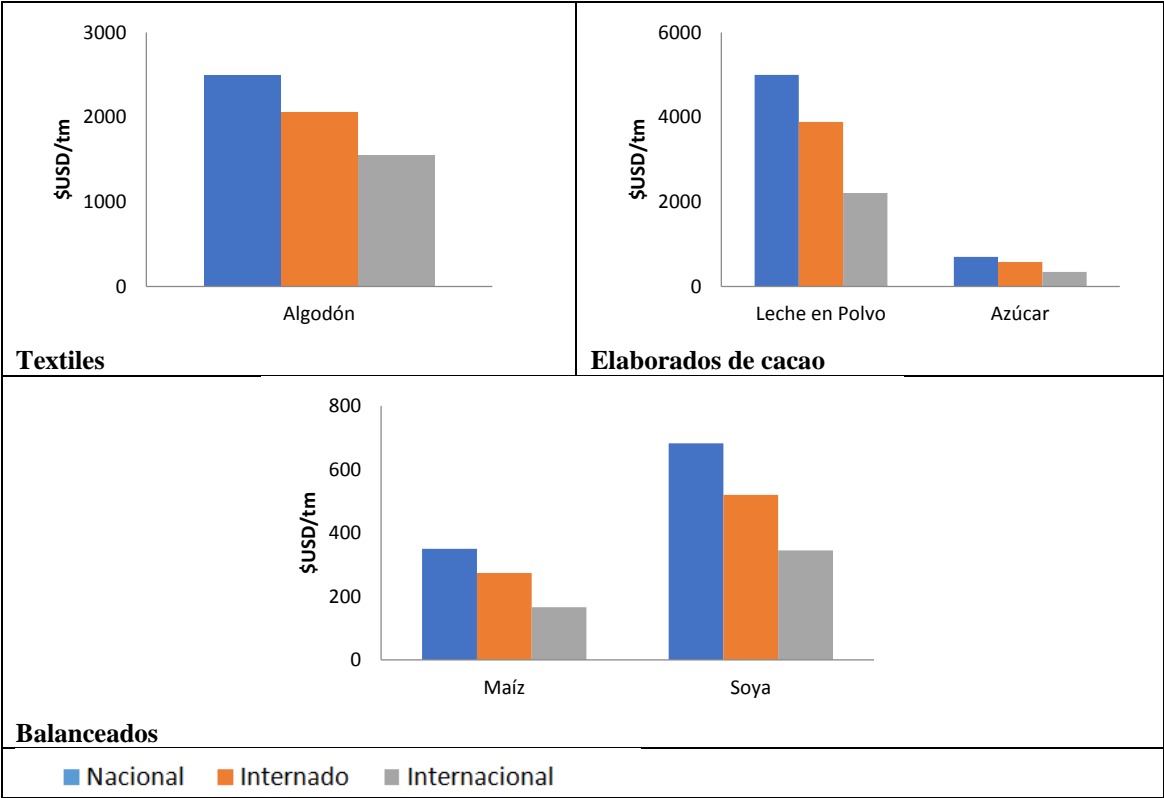
**Fuente:** Agrimonitor - BID

\* Se utilizaron datos del año más actual disponible

Sin embargo, todas las medidas de protección alteran las decisiones de producción, inversión y comercio, y por tanto es importante enfocar la aplicación de las políticas de proteccionismo de manera que se limiten en lo posible estas distorsiones, y que el apoyo a los agricultores garantice una transición hacia actividades competitivas y orientadas al mercado, es decir comercialmente viables.

El análisis realizado en la Política Industrial del Ecuador 2016 – 2025, determinó que la disponibilidad de materia prima poco competitiva es uno de los nudos críticos que limita el desarrollo de la agroindustria en este país. Por un lado, los productos sensibles que se benefician de las políticas de proteccionismo, presentan diferencias considerables respecto a los precios internacionales como se observó en el gráfico 31. Es así que el precio de los bienes importados sumados la carga arancelaria (internados) resulta más competitivo que el precio de la producción local (gráfico 37). Por otro lado, la oferta nacional de materias primas agropecuarias no siempre cumple con la calidad o cantidad requerida por la industria, por lo que las empresas manufactureras dependen de la importación de estos productos, sin embargo, enfrentan trabas a la importación ya que en muchos casos están sujetos a trámites de licencias, altas tarifas arancelarias y regímenes de absorción de cosecha nacional obligatoria a precios oficiales fijados muy por encima de los niveles internacionales.

**Gráfico 37. Precios de las principales materias primas de las cadenas: textil, elaborados de cacao y balanceados.**



Fuente: (MIPRO, 2016)

### 5.5.3. Estructura de costos en la agroindustria

En este análisis, para determinar la actividad agroindustrial se consideró la elaboración de alimentos, bebidas y tabaco. Según datos del SRI, el sector presentó una estructura de costos conforme a la tabla 1. Los costos de materias primas y suministros representan el rubro más importante en la estructura, por lo que el nivel de competitividad en la materia prima de la agroindustria influye en gran proporción a la competitividad del sector. Otro rubro de importancia lo representa la mano de obra.

**Tabla 4 - Estructura de Costos en la Agroindustria (2018)**

Rubro	Participación (%)
Materias Primas y Suministros	52,7
Mano de obra	11,5
Promoción y Publicidad	2,0
Transporte	1,9
Mantenimiento y Reparaciones	1,8
Servicios públicos	1,3
Arriendo de inmuebles	0,5
Combustibles	0,2
Otros Costos y Gastos	28,1

**Fuente:** Elaboración propia con base en información SRI, 2018

La materia prima costosa repercute en el siguiente eslabón donde se agrega valor, ya que los procesos industriales tampoco logran ser competitivos y el producto final resulta también costoso, afectando tanto la oferta local como la internacional. Los precios de los productos elaborados a partir de materias primas con alto nivel de proteccionismo no logran ser competitivos en el mercado exterior, este es el caso de los lácteos (leche en polvo), balanceados, textiles, confites, entre otros. Asimismo, varios de los productos mencionados restan competitividad a otras cadenas, este es el caso de los balanceados en las cadenas de proteína animal, o de la leche y azúcar en la elaboración de confites y chocolates.

Al analizar con detalle la cadena de proteína animal, se encuentra que está afectada por el control en los precios y la restricción a las importaciones de maíz, soya y trigo, principales materias primas para la elaboración de alimento balanceado. Al año se producen más de 2,4 millones de toneladas de balanceado; el maíz representa el 50% de la composición y por tanto la producción de balanceado se encuentra anclada a las fluctuaciones del precio de su principal materia prima.

Si bien MAG ha fomentado la producción nacional de maíz, soya y trigo, y en casos como el maíz ha establecido acuerdos entre productores e industriales (Plan de Mejora Competitiva PMC), no existe congruencia entre las mejoras productivas y el

incremento de los precios en el mercado, puesto que el compromiso adquirido implicó la reducción progresiva del precio del maíz paralelo al incremento de rendimiento de la cosecha, y no se ha cumplido.

Aunque en principio las condiciones de comercialización de maíz se establecen en Consejos Consultivos que pretenden lograr acuerdos entre los productores y la industria de balanceados, la práctica común es que MAG termine estableciendo el precio frente a la ausencia de acuerdos. En acuerdo entre los sectores público y privado se definió la fórmula técnica para el cálculo del PMS para los ciclos de invierno y verano, y considera el costo de producción ponderado (USD \$10,64 para el semestre julio – diciembre 2016) y la tasa de interés activa efectiva del BCE para el segmento productivo de PYMES (11,15% en diciembre 2016). La aplicación de la fórmula, debería ubicar al precio oficial en US\$11,83 por quintal, sin embargo, para 2017, el precio se fijó en US\$14,90.

El precio oficial del maíz no es el precio final que pagan los industriales pues se suman costos de transporte y otro rubro que resulta de promediar el costo durante los meses que no hay cosecha. En el segmento de acopio y comercialización del maíz, la presencia de un gran número de intermediarios que provocan una distorsión en la información entre lo que MAG estima producir y lo que efectivamente está disponible para la industria, ocasionando una aceleración en la demanda y el consecuente incremento de precios por temor a un eventual desabastecimiento.

Mientras en el Ecuador un quintal de maíz puede llegar a costar entre US\$17 y US\$18, en los países vecinos, Perú y Colombia, el precio del quintal no supera los US\$12. En consecuencia, se resta competitividad de la cadena a nivel nacional y existe contrabando; desde estos países ingresan por las fronteras maíz, balanceado, cerdos y aves, que compiten con ventaja con la producción local (Paspuel, 2015). Según Diana Espín, representante gremial de los productores de proteína animal, se han dado meses en que la producción de maíz es deficitaria y, a su vez, el MAG no autoriza las importaciones del grano, provocando fuertes prácticas especulativas que llevan los precios hasta US\$25 por quintal, convirtiendo la producción de proteína animal en un negocio difícil de mantener en el mercado local e imposible de internacionalizar. El control excesivo del mercado da lugar a la proliferación de contrabando como una oportunidad más rentable de comercio. Pérdida de competitividad de la cadena de valor local, con impacto negativo sobre consumidores e industria nacional.

La diferencia en las políticas tomadas por los países en mención, es que, aunque tanto Perú como Colombia importan casi la totalidad del maíz, su producción de proteína animal es más barata lo que incrementa el consumo interno y han logrado colocar sus productos en el mercado internacional, consecuentemente el desarrollo económico y social viene desde el eslabón donde se agrega valor a las materias primas.

Para el caso de soya y trigo, estos dos productos cuentan con diferimiento arancelario y menos rigurosidad para la obtención de licencias de importación, dado que la producción nacional es mínima. El impacto de los PMS para estos cereales no es relevante en los costos finales de producción de balanceados, por lo que se han convertido en una válvula de alivio para el sector balanceados gracias al reemplazo de

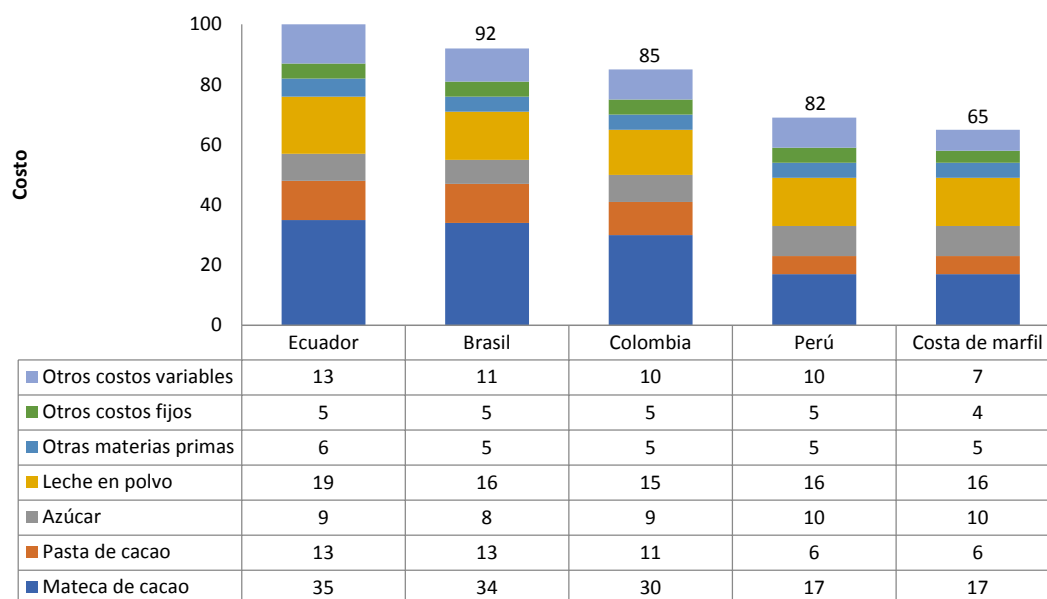
cierta porción del consumo de maíz por trigo. El crecimiento de las importaciones de trigo para la industria de balanceados fue del 80% desde el 2014 al 2016, aunque no todo es atribuible al reemplazo del maíz sino al crecimiento de la producción y exportación de camarón, sector en el que el trigo es más importante en la preparación de alimento.

El análisis de la cadena de elaborados de cacao, en lo que respecta a la producción de chocolate, muestra que dos de las materias primas más relevantes en su composición son la leche en polvo y el azúcar; representan entre el 40 y 70% de la formulación, y por tanto las variaciones en sus precios significan un impacto importante sobre los costos de producción. Ambas cadenas productivas son altamente protegidas a nivel nacional, a través de la fijación de precios de mercado y restricciones de importación (licencias y aranceles), por lo que en el mercado local se encuentran precios considerablemente más altos que los precios internacionales. De acuerdo a Arnaud Monnmarche, Gerente de República del Cacao, una de las mayores empresas ecuatorianas productoras de chocolate Premium, en el país andino se ha identificado que el precio de la leche en polvo entera fue de alrededor de US\$5.400 por tonelada en el año 2017, mientras que el precio internacional para el mismo periodo que fue de US\$3.300 por tonelada; es decir en Ecuador se paga 60% más por este producto. Del mismo modo, el precio internacional del azúcar en 2017 promedió los US\$450 mientras que en Ecuador el precio del azúcar blanco bordeó los US\$750, con una diferencia de casi 60%.

El gráfico 38 presenta una comparación de costos de producción de chocolate en Ecuador, tres países latinoamericanos (2 de ellos miembros de la Alianza del Pacífico) y Costa de Marfil. La manteca de cacao y leche en polvo son los rubros más representativos a nivel local y su participación es superior a cualquiera de los otros países analizados. En general, Ecuador presenta los precios menos competitivos entre los países evaluados.

**Gráfico 38. Comparativo de estructuras de costos de producción de chocolate en varios países**

100



**Fuente:** Análisis propio con base en (Bain & Company, 2015)

Como consecuencia de la protección al eslabón primario, se ha restado competitividad de la manufactura, por lo que Ecuador requiere implementar otras medidas que protejan a los productos agroindustriales: aranceles y restricciones a la importación de productos competidores que incrementan sustancialmente su costo y promueven el contrabando. De esta forma, es el consumidor quien termina pagando los altos precios de la producción interna, con el agravante de que el consumo se ve notoriamente afectado cuando el poder adquisitivo del consumidor es limitado. Es así que en Ecuador se observa un bajo consumo de proteína animal, especialmente en los deciles más bajos de la población, cuyo poder adquisitivo no abastece la compra de cárnicos y/o lácteos.

Respecto al sector lácteo, en el Ecuador, el precio de la leche cruda es fijado por el Gobierno. Desde el año 2010, a través de Acuerdo Ministerial 136, el MAG establece un precio mínimo de sustentación para el productor, indexado al 52,4% del precio de venta al público del producto líder en el mercado lácteos interno de la leche fluida UHT en funda.

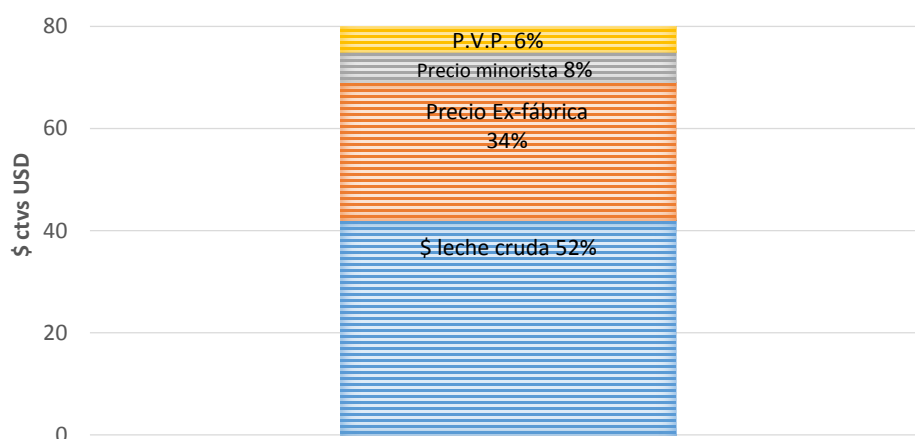
En el 2013 se suscribe el Acuerdo Ministerial 394 para regular y controlar el precio del litro de leche cruda pagado en finca y/o centro de acopio al productor y promover la calidad e inocuidad de la leche cruda. En este Acuerdo se establece el precio de sustentación del productor, de igual manera indexado al 52,4% del precio de venta al público de la leche fluida UHT en funda, más lo estipulado en la tabla oficial de pago por componentes, calidad higiénica y calidad sanitaria. Se instituye el precio base de US\$0,42 sobre el cual se debe pagar premios por calidad y otras bonificaciones.

El precio fijado es considerablemente más alto en comparación con el precio pagado en otros países de la región y del mundo, y responde justamente a los altos costos de producción en el país, resultado de la baja productividad.

De acuerdo con Rodrigo Gallegos, representante del Centro de la Industria Láctea, la participación del precio pagado al productor en el precio ex fábrica de productos lácteos alcanza valores de importancia; en Ecuador la cifra registrada asciende a más del 60%, mientras que otros países como Estados Unidos y Australia, los valores reportados son de 46 y 24%, respectivamente.

Al realizar un análisis de la estructura de precios de la leche entera en funda UHT, y considerando la indexación del precio de la leche cruda en 52.4% al precio de venta al público, se puede deducir que la participación del componente precio es bastante alta en el precio ex fábrica que perciben las empresas. En el gráfico 6 se puede notar que con un precio de 42 centavos por litro de leche cruda, este valor representa el 61% del precio Ex fábrica.

**Gráfico 39. Distribución de costos en el precio final de la leche UHT en funda**



**Fuente:** (MIPRO, 2016)

Es necesario tomar en cuenta que sobre el precio base establecido en el Acuerdo Ministerial 394, se debe pagar valores por composición (grasa y proteína), además de bonificaciones por calidad higiénica y sanitaria, llegándose a pagar hasta 57 centavos por litro en el sector formal, caso en el que la participación de la materia prima en el costo, será aun más representativa.

Esta estructura de costos limita de gran manera a las industrias formales en lo que respecta a costos de logística y distribución, restringiendo la disponibilidad, y por otro lado ofrece al mercado interno productos caros, que limitan el acceso a los consumidores, especialmente de la Base de la Pirámide, en cuanto a cantidad y frecuencia de consumo.

Por otro lado es necesario considerar que la producción de leche en el Ecuador es estacional, hay épocas de producción y escases; estas variaciones afectan a ganaderos e industriales de tal manera que en épocas de sobreproducción, las empresas priorizan la adquisición de leche de mejor calidad, y se reducen cupos de ganaderos con leche de menor calidad. En esta época no necesariamente se cumple con el precio oficial sino que rigen acuerdos de mercado con base en oferta y demanda.



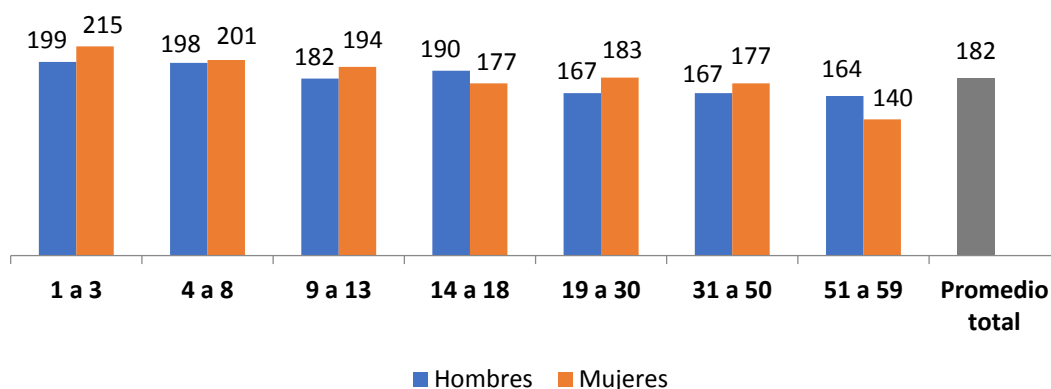
En épocas de escasez en cambio, el precio de la leche es alto, independientemente de si es de buena o mala calidad. El sector vive una guerra de precios entre las industrias al igual que con el sector informal.

Cabe mencionar que además, el alto precio de la leche cruda ha propiciado prácticas ilegales como la adulteración tanto de la leche cruda como de los derivados lácteos. Se usan ingredientes para abaratar costos de producción sin declararlos en el etiquetado, por ejemplo, el suero de quesería. Su uso legal está normado y las empresas formales que lo utilizan se ven en la obligación de declarar en el etiquetado el contenido de este ingrediente (%), tienen un límite para su uso y deben cumplir con ciertos requisitos de rotulado para evitar la confusión de los consumidores. Sin embargo, productores han denunciado casos en los que se venden productos lácteos como “leche pasteurizada” o “yogur” pero con cierto contenido de suero, o bebidas lácteas con más del 50% de suero en su formulación. Esta práctica es desleal y se realiza para mejorar la rentabilidad de comercializadoras de leche e industrias.

Según un análisis realizado en el Estudio de Prefactibilidad y Factibilidad para el Aprovechamiento de lácteos, derivados y subproductos, se determinó que el consumo de lácteos en el Ecuador varía notablemente de acuerdo al estatus socioeconómico, observándose que la Base de la Pirámide (49% de la población ecuatoriana) consume apenas 30 litros de leche y productos lácteos por persona cada año (MIPRO, 2015).

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición del Ecuador del 2012 y como se muestra en el Gráfico 40, el consumo promedio de leche es de 182 ml o g/ día. La mayor cantidad de leche es consumida por los niños de 1 a 8 años, pero el consumo baja paulatinamente hasta la edad adulta (MSP, 2012).

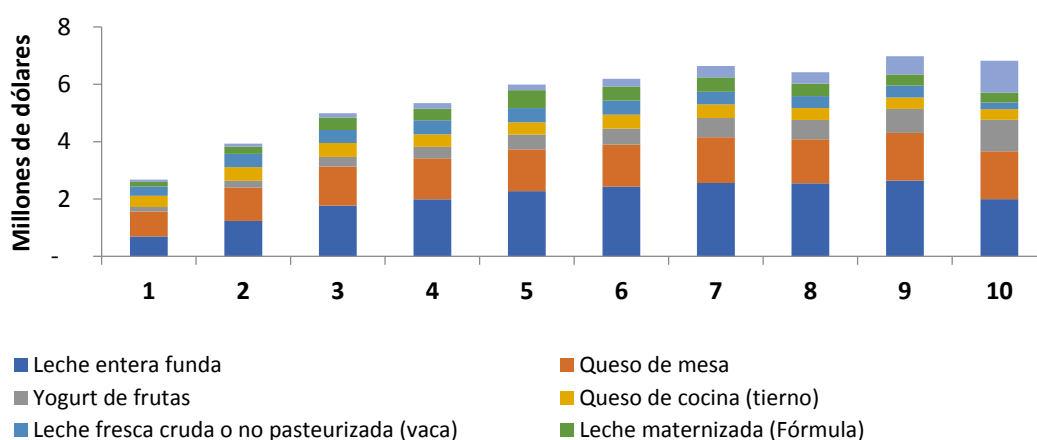
**Gráfico 40. Consumo promedio de leche y derivados (ml o g/día) por edad y sexo**



Fuente: (MSP, 2012)

La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en Hogares Urbanos y Rurales (ENIGHUR) realizada en el año 2012 indica que el primer decil, es el que tiene un gasto inferior en leche y derivados, mientras que el decil 10, es que mayor gasto realiza en estos productos. En todos los deciles, los productos de mayor consumo son la leche entera de funda y el queso de mesa, sin embargo a partir del decil 3, los valores en gasto de leche maternizada aumentan. En lo que se refiere a yogurt de frutas y leche de cartón, a partir del decil 7 existe un gasto mayor en estos productos (INEC, 2012).

**Gráfico 41. Gasto en leche y productos lácteos por decil**

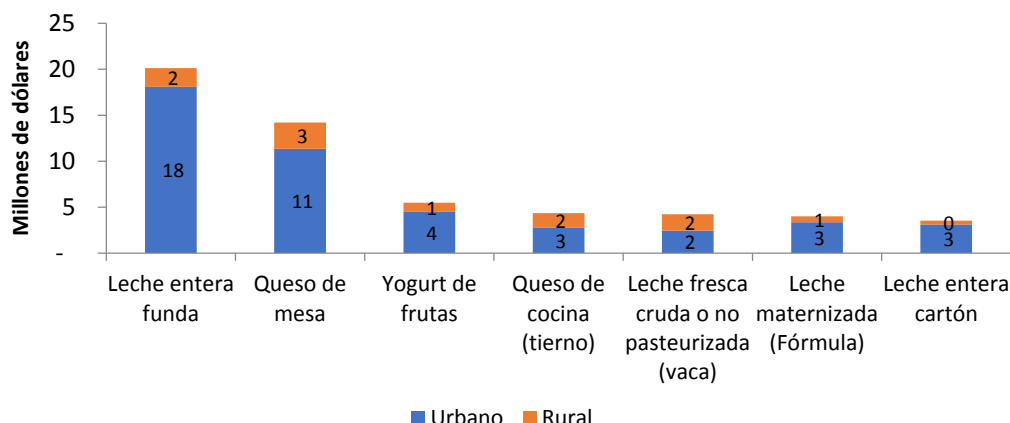


Fuente: (INEC, 2012)

La misma encuesta determinó que el mayor consumo de leche y productos lácteos se realiza en el área urbana, en donde este valor casi se cuadriplica en relación con el área rural. Al comparar los deciles 1 y 2 de las áreas urbanas con las rurales, el gasto en estos productos es 6 veces mayor en la primera (USD\$ 3 millones contra USD\$ 0,5 millones) (INEC, 2012).

Los productos de mayor consumo en el área urbana son la leche entera en funda y el queso de mesa, seguido por otros productos como yogurt, queso de cocina, leche maternizada y leche de cartón. En el área rural, los productos de mayor consumo son el queso de mesa, la leche entera en funda y el yogurt de sabores.

**Gráfico 42. Consumo de leche y productos lácteos por área geográfica**



**Fuente:** (INEC, 2012)

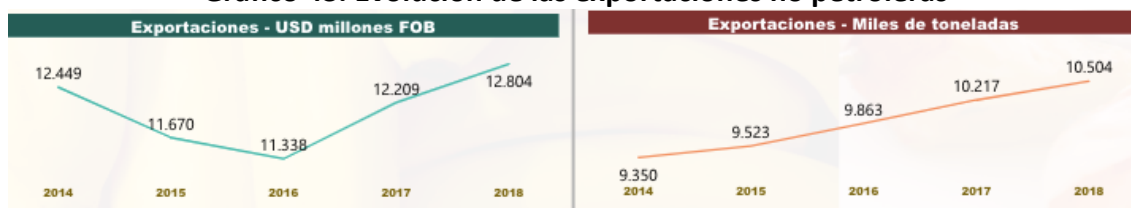
Entonces, la restricción del acceso ligado al poder adquisitivo se puede demostrar al analizar el aumento de consumo de lácteos en el país en los últimos 10 años, ya que se lo ha atribuido al crecimiento económico de los ecuatorianos, que permitió que el consumidor incorpore más productos lácteos en su dieta con mayor frecuencia. Sin embargo, desde el 2015, se restó dinamismo a la economía y existió una contracción que disminuyó el poder de compra de la población. El CIL incluso evidencia que desde 2014 se ha venido reduciendo el volumen de ventas en al menos un 15%, afectando principalmente a quesos, leche en funda, leche en cartón y yogur.

## 5.6. Comercio Internacional

### 5.6.1.1. Exportaciones

En Ecuador el principal producto de exportación es el petróleo, pero su análisis no corresponde al presente estudio. Dentro de las exportaciones no petroleras se puede observar una dinámica distinta entre las divisas obtenidas y el total de productos exportados. Como se puede ver en el gráfico 43, existe una caída importante durante 2015 y 2016, en términos de valor de las exportaciones, sin embargo, en peso, la cantidad de productos exportados ha mantenido un crecimiento constante, entre 2014 y 2018.

**Gráfico 43. Evolución de las exportaciones no petroleras**



**Fuente:** (MPCEIP, 2019) con base en información del Banco Central del Ecuador

La Unión Europea se convierte en el principal destino de las exportaciones no petroleras, seguida de los Estados Unidos. Como se puede observar en el siguiente gráfico, dentro de la región es el

principal destino comercial de la producción ecuatoriana, representando apenas un 25% de las exportaciones a la Unión Europea, pero siendo casi 3 veces las exportaciones a Perú, el segundo miembro de la CAN, primera acuerdo comercial de este país y el principal en la región.

**Gráfico 44. Principales destinos de las exportaciones no petroleras**



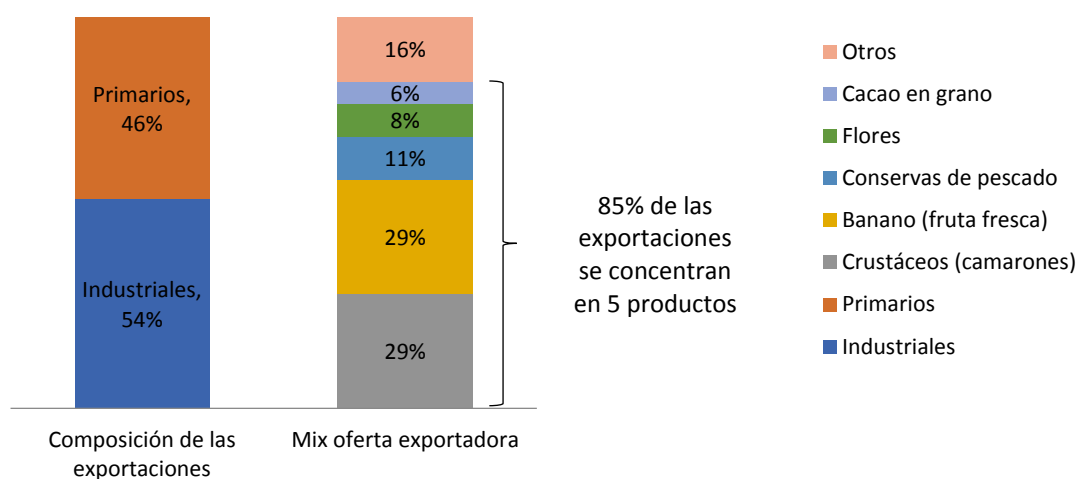
**Fuente:** (MPCEIP, 2019) con base en información del Banco Central del Ecuador

#### 5.6.1.1.1. Participación de las exportaciones Agroindustriales sobre el sector primario

Las exportaciones del sector agrícola y agroindustriales superaron los USD \$10,4 miles de millones en 2017. El 54% de estos valores provinieron de productos agroindustriales, principalmente de camarón y conservas de pescado. Las exportaciones de estos productos, junto con el banano, las flores y el cacao concentran el 85% del comercio exterior del sector.

Es evidente que el desarrollo del sector agroindustrial se ha dado en pocos productos (alta concentración, casi monocultivo), y el crecimiento de los subsectores, como es el caso del camarón, ha desplazado a otras actividades como al aceite de palma, harina de pescado o elaborados de frutas y verduras. Es así que hoy en día existe una concentración del 84% de las exportaciones en cinco productos, mientras que hasta el 2013, ese 84% estaba concentrado en siete productos.

**Gráfico 45. Composición de las exportaciones del sector agrícola y agroindustrial**

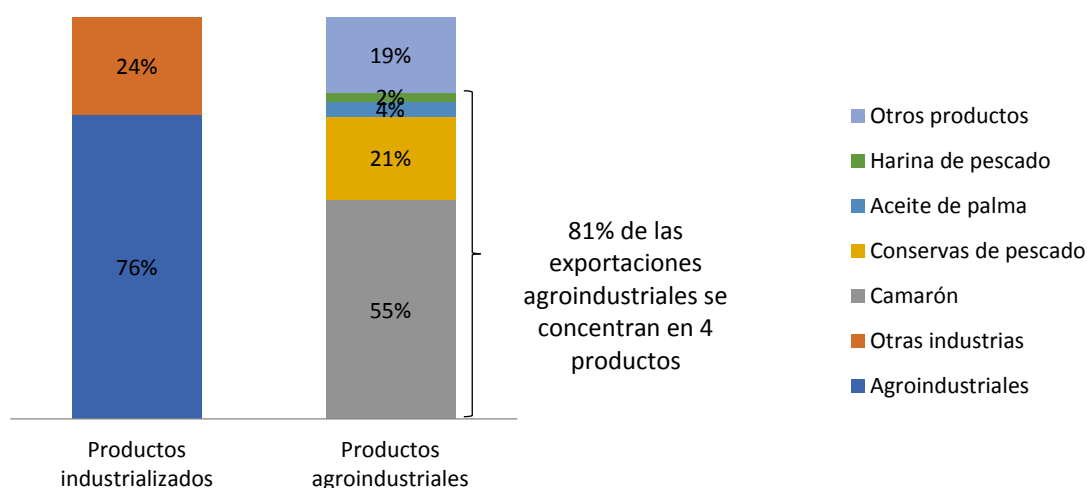


**Fuente:** BCE, 2018

#### 5.6.1.1.2. Participación Agroindustria sobre Manufactura

Al considerar las exportaciones agroindustriales dentro del sector manufacturero, se puede observar que los productos agroindustriales representan el 76% de la oferta exportable. El camarón por su parte el producto agroindustrial con mayor participación en esta distribución, abarcando el 55% de las exportaciones de la agroindustria. Con menor participación, pero igualmente importante, conforman el mix de productos agroindustriales exportables las conservas de pescado (21%), aceite crudo de palma (4%) y la harina de pescado (2%). Los cuatro productos conforman el 81% de las exportaciones agroindustriales de Ecuador.

**Gráfico 46. Composición de las exportaciones agroindustriales respecto a la exportación de productos industrializados**



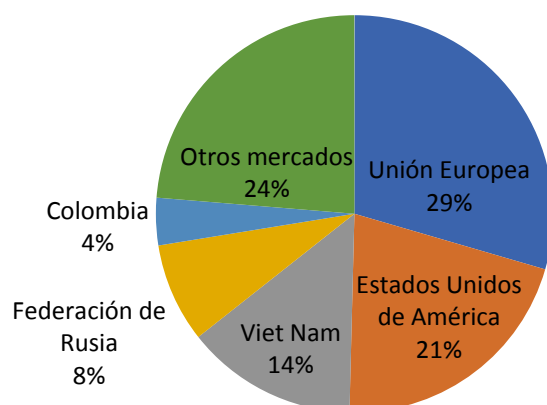
Fuente: BCE, 2018

#### 5.6.1.1.3. Diversificación de mercados

El 50% de las exportaciones de productos agropecuarios y agroindustriales del Ecuador, se destinan a dos mercados: la Unión Europea y Estados Unidos. Tres países más, Rusia, Vietnam y Colombia abarcan un 26% adicional de las exportaciones, demostrando que el 76% de la totalidad de las transacciones ecuatorianas al exterior se concentran en tan solo 5 mercados.

La falta de diversificación de mercados hace que Ecuador sea vulnerable ante cualquier inestabilidad o inconveniente en las relaciones con los principales mercados.

**Gráfico 47. Principales mercados en las exportaciones ecuatorianas del sector agrícola y agroindustrial**



**Fuente:** BCE: Comercio exterior, 2018

Del mismo gráfico 45 se puede concluir que alrededor del 28% de los mercados de las exportaciones agrícolas y agroindustriales, corresponde a varios destinos de baja participación, el mayor de estos, y por ende, el de mayor participación regional es Colombia con el 4% del total del comercio internacional de estos sectores productivos.

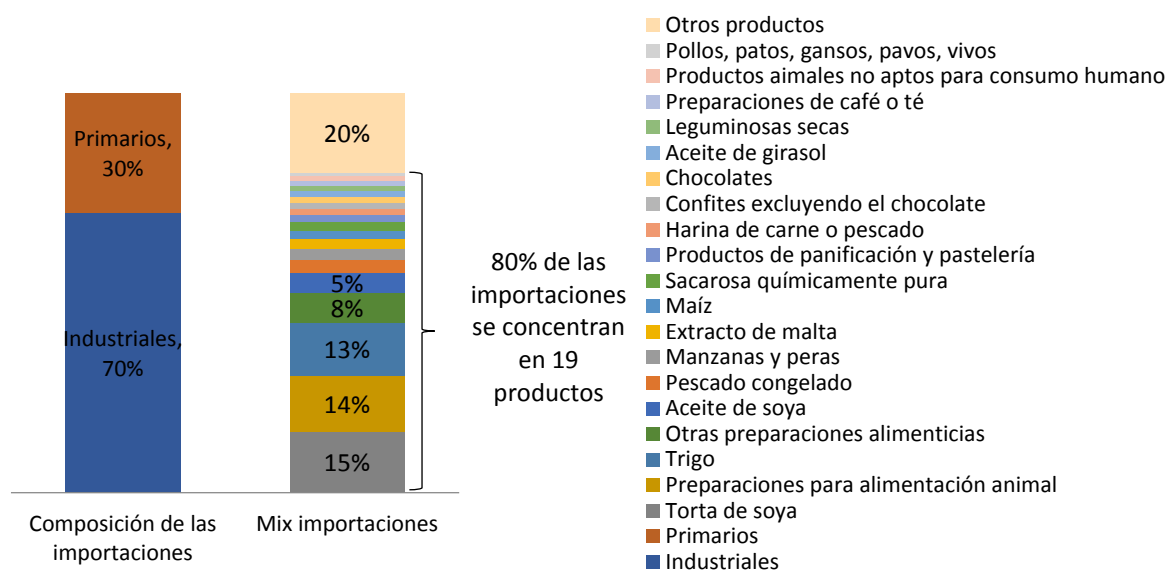
#### 5.6.1.2. Importaciones

##### 5.6.1.2.1. Participación Agroindustria sobre Agropecuario y Acuícola

Las importaciones de productos agrícolas y agroindustriales en el 2017 superaron los USD \$2 mil millones. En Ecuador se importa una mayor proporción de productos industrializados que primarios. Se destaca la torta de soya, alimentos para animales, aceites vegetales (soya y girasol), así como pescado congelado, extracto de malta y azúcar. En productos primarios son de importancia el trigo, maíz y frutas como manzanas y peras.

Este análisis evidencia la demanda en Ecuador de productos como el azúcar, confites, chocolates, elaborados de café y otras preparaciones alimenticias que bien se podrían abastecer con producción nacional, sin embargo, la falta de competitividad nacional por volumen (pescado congelado, alimento para animales, harina de pescado), calidad (productos de panificación y pastelería) o precio (azúcar, confites y chocolates), hace que permanezca la demanda de estos productos de origen internacional.

**Gráfico 48. Composición de las importaciones de productos agropecuarios y agroindustriales**



Fuente: BCE, 2018

## 6. Discusión y Resultados

Como se observó en el punto 4 del presente documento, la globalización es un proceso aparentemente irreversible, que inició en las últimas décadas del siglo pasado y se ha caracterizado por la liberalización de los flujos comerciales, financieros, migratorios y de información. Estos aspectos, en mayor o menor medida, se trasladan más allá de las fronteras de los Estados, respondiendo no necesariamente sólo a intereses públicos, sino por el contrario, también han sido motivados e impulsados sobre todo por los propietarios de los grandes capitales.

El proceso de globalización, nace desde las economías avanzadas, donde tradicionalmente se han concentrado los grandes capitales, pero en los últimos años, las economías emergentes se han visto altamente involucradas, ya sea por una voluntad propia de ser parte de esta tendencia dominante, o por las presiones que surgen de este proceso, transformando la manera en que se explotan sus recursos naturales, mano de obra, o capitales.

El modelo de centro periferia se evidencia claramente en la globalización actual de la economía, las presiones que sienten los países menos desarrollados por atraer capitales, promueven un diseño de políticas que maximicen el retorno al capital por encima del trabajo, y que se sacrifique el bienestar futuro de sus ciudadanos al abusar de los recursos naturales y contaminar el medio ambiente. Así, el centro, origen de los grandes capitales absorbe las grandes utilidades, mientras que la periferia se ha mantenido con un rol de proveedor de recursos baratos. El resultado ha sido una mayor creación de riqueza, que reduce la brecha entre países, pero un alto grado de concentración de esa riqueza dentro de los mismos países.

El multilateralismo ha jugado un rol importante en la implementación de este modelo, por ejemplo, la OMC vela por la liberación del comercio principalmente que, aunque

busca igualdad de condiciones entre las partes, en la práctica siempre hay alguien mejor posicionado que otro, esa igualdad no existe. El FMI busca mantener la capacidad de todos los países para cumplir sus obligaciones internacionales, interviniendo con políticas de austeridad pública y liberalización del sector privado, cuando un país atraviesa problemas de balanza de pagos. De esta manera, el modelo capitalista neoliberal se ha extendido, primero por el mundo occidental, pero en la actualidad los países de Asia también se han convertido en actores importantes.

Este modelo fue implementado desde la década de los 1980s en América Latina, pero sus resultados no han sido los mejores. En el caso de Ecuador, la inestabilidad política, la débil estructura institucional, la escasa regulación, y la poca capacidad para diversificar y fortalecer su aparato productivo, terminaron en una crisis financiera a finales del siglo XX, tras 20 años de un modelo neoliberal soportado por el mismo FMI. La inestabilidad macroeconómica de este país terminó llevándolo a una dolarización oficial, con impactos positivos y negativos en distintos aspectos de su economía. Se terminó la época de altas tasas de inflación y devaluación crónica, pero se inició una fase de fuerte disciplina fiscal, alta rigidez de los precios internos y mayor vulnerabilidad a los shocks internacionales.

La vulnerabilidad de la economía ecuatoriana no empezó con la dolarización. La revisión de las distintas fases de crecimiento de la historia reciente ecuatoriana, muestra que este país ha mantenido una alta dependencia económica de pocos productos destinados a la exportación, relacionados a la extracción de recursos naturales, principalmente la agricultura. Este patrón solo se ha visto matizado por los dos periodos de auge petrolero que impulsaron la inversión pública y permitieron un crecimiento más acelerado de la economía. No obstante, los precios internacionales de estas fuentes de divisas para la economía ecuatoriana están fuera de su control, es de esto de donde se deriva su mayor vulnerabilidad. Por otro lado, no se han desarrollado políticas anti cíclicas aprovechen los recursos generados durante el auge del precio del petróleo para invertirlos en políticas sociales, educación o inversión pública en épocas menos favorables.

El último boom petrolero coincidió con la llegada al poder de un gobierno progresista, que implementó un modelo de desarrollo basado en el Estado, desde la planificación hasta la inversión misma. Grandes resultados en términos económicos y sociales fueron atribuidos al régimen de Rafael Correa, que permaneció 10 años en el poder. La inversión social y el incremento en el salario real de los trabajadores, llevaron a una reducción del índice de pobreza de 10%, al igual que la desigualdad pasando el índice de Gini de 0,54 a 0,47. Hubo un crecimiento importante del PIB, a razón del 4,3% anual.

El modelo de desarrollo, sin embargo, en el sector productivo se basó en la sustitución de importaciones, basándose más que en una mejora productiva, en una protección a casi todos los sectores económicos. El objetivo fue la generación de condiciones que permitan el crecimiento y diversificación de la oferta productiva, no obstante, al cabo del tiempo de gobierno, tanto la diversificación productiva, como de mercados no se convirtió en una realidad. La escasa productividad y competitividad internacional, así



como una pobre inserción en las cadenas globales de valor que emergían, derivada de salarios altos en una economía dolarizada, poco flexible, impidió una mejora en la participación de Ecuador en los mercados internacionales.

En este contexto, el sistema monetario adoptado en Ecuador, se muestra vulnerable al depender de precios de mercancías, que responden a agentes externos, para mantener la liquidez de la economía. Bajo el análisis del trilema de las economías abiertas, el sacrificio de la política monetaria, llevaría a tener estabilidad del tipo de cambio y debería permitir una libre movilidad de capitales. Sin embargo, la vulnerabilidad de la economía, llevó a que se establezcan restricciones a la movilidad de capitales, como el ISD; también, la utilización de la política comercial para restringir las importaciones y la consecuente salida de divisas, mediante el uso de barreras arancelarias y no arancelarias.

Atado a esto, el modelo de desarrollo implementado priorizaba el crecimiento interno de la economía y la integración regional, como un objetivo de posicionamiento político en el panorama internacional. Esto se establece desde la constitución hasta el Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir. La coyuntura política latinoamericana promovió un modelo heterodoxo que rechazaba el tradicional modelo neoliberal. Planteando estas premisas con el enfoque del trilema de la globalización, muestra que Ecuador apostó por la soberanía y el estado de bienestar, sacrificando en gran parte su integración económica internacional. No obstante, ha quedado demostrado que el modelo no fue sostenible frente a las eventualidades.

La caída de los precios del petróleo, la apreciación del dólar americano y los desastres naturales vividos entre 2014 y 2016, transformaron la realidad ecuatoriana, evidenciaron la debilidad de la economía dependiente de la inversión pública, incrementaron el déficit en cuenta corriente y dificultaron más aún la integración económica internacional. El crecimiento económico se ha visto comprometido por la reducción de la inversión pública, intentó mantenerse con base en el endeudamiento interno y externo.

Desde mediados del 2017, con el cambio de gobiernos se evidencian cambios en el modelo de desarrollo, intentando transformar el crecimiento interno y la intervención elevada del estado en la planificación de la economía. Los acercamientos con el FMI y las leyes impulsadas desde el poder ejecutivo son muestra del alejamiento de un modelo progresista para decantar en un modelo ortodoxo. De manera consistente con este cambio, Ecuador está buscando liberalizar la economía y participar de manera más activa de la globalización, diseñando una serie de incentivos para el capital privado con el objeto de atraer inversiones, y mostrando su interés por incrementar sus acuerdos comerciales, por ejemplo, la Alianza del Pacífico.

El interés ecuatoriano por ser parte de la Alianza del Pacífico, también surge en un momento en el que se debilita la integración regional promovida por los gobiernos de izquierda, y, por otro lado, entrega un mensaje a la comunidad internacional sobre su voluntad de distanciarse de las prácticas diplomáticas y comerciales vigentes por más de una década. Escoger a este bloque comercial también muestra que existe la

voluntad de hacer el cambio en corto tiempo, ya que, de acuerdo a los requisitos de ingreso, solo faltaría lograr un acuerdo con México para concretar su presencia como miembro pleno.

No obstante, el ingreso puede tener un costo importante. El modelo actual privilegia el estado de bienestar, pero como se ha ejemplificado con el caso del sector de alimentos, Ecuador mantiene grandes brechas de competitividad con los miembros de la Alianza. En el marco del trilema de la globalización, el apostar por la integración económica deja dos vías, mayor pérdida de soberanía o debilitamiento del estado de bienestar, la segunda vía está siendo claramente la opción ya abordada por el nuevo régimen.

## **7. Conclusiones**

La evolución de la economía ecuatoriana se ha caracterizado por depender de unos pocos productos primarios liderados por el petróleo. Los esfuerzos por diversificar la economía han sido poco exitosos, en buena parte por la influencia de los ciclos petroleros, pero también por los diversos enfoques políticos y económicos implementados. Luego de la crisis de la deuda de los 1980s se aplicó el modelo del consenso de Washington, que desembocó en la crisis financiera de 1999, que a su vez llevó a la adopción de la dolarización como sistema monetario, con el afán de lograr una mayor estabilidad macroeconómica. Hasta el año 2007, el modelo implementado fue el neoliberal, sin tener logros importantes en materia económica o social, más allá de la estabilidad de precios.

La dolarización marcó una nueva etapa, más exigente para la política fiscal y aún más presión sobre el desarrollo productivo. El modelo de desarrollo vía inversión pública instaurado a partir de 2007 y financiado inicialmente con altos precios petroleros tampoco significó una diversificación importante de la estructura productiva con el agravante de que la caída de los precios petroleros generó un endeudamiento que hizo insostenible la política que promovió crecimiento de la economía mediante el estímulo a la demanda interna a través del gasto público.

La dolarización generó estabilidad macroeconómica, pero redujo el margen de maniobra para responder a perturbaciones externas, frente a un escenario en el que las divisas salían de la economía en un volumen superior a las que ingresaban. Este desequilibrio se puede atribuir a un modelo de sustitución de importaciones con fuerte injerencia del Estado que desconectó la producción y los precios del mercado; además, un fuerte compromiso social del gobierno que incrementó el gasto público en este rubro, pero además, incrementó el salario real de los trabajadores, mejorando su capacidad de compra, pero reduciendo la competitividad de su aparato productivo en el contexto internacional. El haber renunciado voluntariamente a la política monetaria, generó mayor vulnerabilidad y redujo la capacidad del Ecuador para mantener un equilibrio entre la atención legítima a sus ciudadanos y esquema productivo que garantice una participación en el proceso de globalización que genere suficientes divisas para mantener la liquidez en la economía.

Bajo el mandato de Rafael Correa, entre el 2007 y 2017, el modelo implementado partía de un desarrollo hacia adentro, enfatizó la sustitución de importaciones por la vía de la protección del mercado interno a través de incentivos en su mayoría fiscales, se incurrió en un esquema poco deficiente que creó, en la práctica, un sesgo anti-exportaciones, y anti-diversificación productiva, aunque las políticas hayan propuesto otra cosa. En los últimos años, la estrategia del Estado como motor de desarrollo se complicó por la insostenibilidad del financiamiento del déficit público. El problema fiscal pasó a ser lo más urgente, y de la mano de un modelo con una nueva idea de política económica, el régimen de Lenin Moreno acudió al apoyo condicionado del FMI. El cambio hacia una política exterior más abierta, que apunte a una reducción del rol del Estado y una mayor integración con el mundo, significa repensar a profundidad los aspectos políticos, económicos y comerciales, aún vigentes, que configuran la situación actual del Ecuador.

La debilidad para competir del Ecuador se desprende de la incapacidad para diversificar su aparato productivo, un régimen monetario rígido y una intervención profunda del Estado en la producción y el mercado. Frente a las grandes brechas de competitividad que mantiene Ecuador con los miembros de la Alianza, cerrarlas significaría amplias reducciones de costos, vía reducción de tributos y aranceles que debilitarían más aún la balanza fiscal en el corto plazo; sacrificar la inversión en el sector social y servicios públicos, o directamente sacrificar al trabajador y lograr reducción de costos en la mano de obra. En este sentido, el trilema de la globalización se cumple plenamente en la economía ecuatoriana, la dolarización resta competitividad, pero el mantener el estado de bienestar también ha contribuido.

La meta de este país en el mediano plazo será financiar sanamente los servicios públicos sin efectos desestabilizadores sobre los mercados. De allí la importancia de controlar el problema de la deuda pública y de establecer reglas fiscales explícitas y transparentes. El gobierno debe ser solvente en lo financiero y eficiente en la gestión. Lograr transformar satisfactoriamente instituciones y organizaciones públicas conformadas por y para el desarrollo “hacia adentro” en otras más aptas y eficientes para afrontar los rigores de la competencia internacional, la innovación tecnológica, la inestabilidad de los mercados financieros mundiales y los nuevos vectores que definen las ventajas competitivas en un mundo globalizado.

## **8. Limitaciones del estudio**

El presente estudio pretende analizar los modelos de desarrollo implementados en Ecuador en la historia reciente, recoge información de fuentes secundarias respecto al desempeño general de la economía en este tiempo e intenta identificar las relaciones con las decisiones políticas tomadas por los gobernantes de turno.

Al ser un estudio teórico, basado en datos estadísticos, reportes y otras investigaciones, no siempre se pudo contar con la data necesaria para poder hacer las comparaciones, especialmente la de los últimos dos años entre diferentes países. Una manera de mitigar el riesgo ha sido dirigir el análisis con base en la información del último año disponible para todos los casos, el 2017.

Esto resulta importante también para poder comparar el desempeño real de la economía ecuatoriana bajo el modelo de desarrollo progresista implementado por Rafael Correa, y los cambios drásticos, aún en proceso de implementación por el gobierno de Lenin Moreno, con una clara tendencia neoliberal. Es necesario identificar los resultados de este cambio en el manejo de la política y economía ecuatoriana más adelante, para poder hacer una clara separación entre los efectos que aún puedan generarse del modelo vigente por 10 años, y aquellos que se vean motivados por el retorno al neoliberalismo.

## 9. Bibliografía utilizada

- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2018). *Por qué fracasan los países* (Octava Edición; M. García, Ed.). Barcelona, España: Centro Libros.
- Alianza del Pacífico. (2011). *Visión estratégica de la alianza del pacífico al año 2030*. 1–9.
- Alianza del Pacífico. (2014). *What is the Pacific Alliance ? What is the combined economic significance of the Pacific Alliance ?*
- Alianza del Pacífico. (2019). ¿Qué es la Alianza del Pacífico? Retrieved November 25, 2019, from <https://alianzapacifico.net/que-es-la-alianza/>
- Apple Inc. (2019). Apple's letter to Robert Lighthizer. Public Version.
- Atkinson, A. (1983). *The Economics of Inequality* (C. Press, Ed.). Oxford.
- Bain & Company. (2015). *Plan Estratégico Integral de Agroforestal, Pesca y Acuicultura en el Ecuador*. Quito.
- Baldwin, R. (2016). The World Trade Organization and the Future of Multilateralism. *Journal of Economic Perspectives*, 30(1), 95–116.  
<https://doi.org/10.1257/jep.30.1.95>
- Banco de Pagos Internacionales (BPI). (2017). *87º Informe Anual, 2016/17*. Retrieved from [https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2017\\_es.pdf](https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2017_es.pdf)
- Banco Mundial. (2019). Ecuador | Data. Retrieved November 7, 2019, from Databank website: <https://datos.bancomundial.org/pais/ecuador>
- BBC News. (2019). Crisis en Ecuador: el gobierno de Lenín Moreno deroga el decreto que eliminaba el subsidio a los combustibles y se anuncia el fin de las protestas - BBC News Mundo. Retrieved October 29, 2019, from Noticias América Latina website: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50037781>
- BCE. (2019a). Índices de salarios. Retrieved November 7, 2019, from Indicadores de Coyuntura website:  
<https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Administracion/IndiceCoyuntura.htm>
- BCE. (2019b). *Operaciones del Presupuesto General del Estado*. Quito.
- Bouzas, R., & Zelicovich, J. (2014). *La Organización Mundial de Comercio, los acuerdos mega-regionales y los usos estratégicos del regionalismo The World Trade Organization, Mega-Regional Trade Agreements and the Strategic Uses of Regionalism*. 5731.
- Cajas, J. (2018). ¿Hacia dónde va el Ecuador de Lenín Moreno? Entre una crisis persistente y un nuevo neoliberalismo | Nueva Sociedad. Retrieved December 15, 2019, from <https://nuso.org/articulo/hacia-donde-va-ecuador-lenin-moreno/>
- Calderón, Á., Dini, M., & Stumpo, G. (2016). *Los desafíos del Ecuador para el cambio estructural con inclusión social*. Retrieved from  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40863/1/S1601309\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40863/1/S1601309_es.pdf)
- CEPAL. (2019). Gasto Social | Portal de inversión social. Retrieved November 22, 2019, from Observatorio Social website:  
<https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/indicador/gasto-social>
- CEPALSTAT. (2019). *Estadísticas e indicadores*. Retrieved from  
[https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web\\_cepalstat/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e](https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web_cepalstat/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e)
- Cueva, S., Albornoz, V., & Avellán, L. (2007). Ecuador: Binding Constraints to Growth. *Inter-American Development Bank Drafts*, (October). Retrieved from

- <http://idbgroup.org/res/publications/pubfiles/pubCSI-108.pdf>
- Ecuavisa. (2019). Moreno anuncia acuerdo por más de \$10.000 millones | Ecuavisa. Retrieved September 29, 2019, from <https://www.ecuavisa.com/articulo/noticias/economia/461206-moreno-anuncia-acuerdo-mas-10000-millones-fmi-otros-organismos>
- El Productor. (2017a). Ecuador: El maíz con precio espectacular, el cacao sigue en picada.
- El Productor. (2017b). Ecuador: Menos aranceles para 2.236 productos. Retrieved August 5, 2019, from <https://elproductor.com/2017/04/03/ecuador-menos-aranceles-para-2-236-productos/>
- Fernández Pons, X. (2009). Globalización económica, soberanía de los estados y políticas sociales: funciones y retos del derecho internacional ante el “trilema” de la globalización. *Sociedad Global*, 19(3). Retrieved from <http://www.eumed.net/rev/sg/03/xfp.htm>
- FMI. (2019). *Perspectivas de la Economía Mundial: Desaceleración del crecimiento, precaria recuperación*. Washington.
- Galiani, S., Heymann, D., & Tommasi, M. (2003). *Great Expectations and Hard Times: The Argentine Convertibility Plan*. 3(2), 109–147. <https://doi.org/10.1353/eco.2003.0005>
- Global Trade Alert. (2019). All State Interventions. Retrieved June 27, 2019, from <https://www.globaltradealert.org/>
- Gómez-Puig, M. (2010). Los tipos de cambio fijos y la intervención en los mercados de divisas. *Tribuna de Economía*, (829), 189–204.
- INEC. (2012). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en Hogares Urbanos y Rurales*. Quito.
- INEC. (2019a). Históricos Índice de Precios al Consumidor. Retrieved November 10, 2019, from <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/historicos-ipc/>
- INEC. (2019b). *Reporte de pobreza y desigualdad*. Retrieved from [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2018/Junio-2018/Informe\\_pobreza\\_y\\_desigualdad-junio\\_2018.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2018/Junio-2018/Informe_pobreza_y_desigualdad-junio_2018.pdf)
- Jaramillo, G. (2015). *Economía política de las Políticas Industriales en Ecuador y Perú: 1970-2010*. Queen’s University.
- Jusmet, J. R. (2017). Branko Milanovic (2016). Global inequality. A new approach for the age of globalization. *Revista de Economía Crítica*, 23. Retrieved from <http://blogs.publico.es/>
- Kelsey, J. (2003). The denationalization of money: Embedded neo-liberalism and the risks of implosion. *Social and Legal Studies*, 12(2), 155–176. <https://doi.org/10.1177/0964663903012002001>
- Krueger, A. (2012). The Rise and Consequences of Inequality in the United States: charts. Retrieved September 14, 2019, from <https://www.slideshare.net/whitehouse/the-rise-and-consequences-of-inequality-in-the-united-states-charts>
- La República. (2019). Conozca cuáles son las monedas más devaluadas en América Latina. Retrieved November 25, 2019, from <https://www.larepublica.co/globoeconomia/conozca-cuales-son-las-monedas-mas-devaluadas-en-america-latina-2895639>
- Larenas, G., Rubio, D. J., & Flores, G. (2018). *La Alianza del Pacífico: Consideraciones*

- político-económicas para el Ecuador.*
- MAG. (2016). El desafío de insertar la economía agraria ecuatoriana en el contexto internacional. In *En La política agropecuaria ecuatoriana: hacia el desarrollo territorial rural sostenible: 2015-2025. I Parte* (pp. 33–93). Quito: Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Marshall-Silva, J. (1988). Ecuador: Windfalls of a new exporter. In Oxford University Press (Ed.), *Oil Windfalls, Blessing or Curse* (pp. 170–195). World Bank.
- Martínez Peinado, J. (2011). 1576-0162. *Revista de Economía Mundial*, 29, 29–59. <https://doi.org/1576-0162>
- Mascarenhas, R. C. (2002). Globalization and Its Effects on Capitalism. In *A Comparative Political Economy of Industrial Capitalism* (pp. 96–112). [https://doi.org/10.1057/9780230597808\\_6](https://doi.org/10.1057/9780230597808_6)
- MCE. (2016). *Acuerdo Comercial Ecuador - Unión Europea. Contenidos y logros alcanzados*. Quito.
- MEF. (2019a). *Carta de Intención al FMI*. Retrieved from <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/03/LOI-MEFP-Español.pdf>
- MEF. (2019b). *Deuda Pública*. Retrieved from [https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/04/Boletín-Deuda-Pública-Marzo-2019\\_OK.pdf](https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/04/Boletín-Deuda-Pública-Marzo-2019_OK.pdf)
- MEF. (2019c). Ministerio de Economía y Finanzas difunde Boletín de deuda pública con metodología actualizada. Retrieved October 20, 2019, from <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/06/Boletín-de-Deuda-Boletín-de-Prensa.pdf>
- Mejía, S. (2014). *Impacto de la Política del Sistema Andino de Franja de Precios (SAFP) en los productos sujetos al mecanismo de importación*. Universidad Tecnológica Equinoccial.
- Milanovic, B. (2018). Globalización, desigualda y Estado de Bienestar. *Política Exterior*, 32(184), 64–71.
- MIPRO. (2015). *Estudio de Prefactibilidad y Factibilidad para el Aprovechamiento de lácteos, derivados y subproductos*. Quito.
- MIPRO. (2016). *Política Industrial del Ecuador 2016-2025*. Retrieved from <https://investigacionyestudios.supercias.gob.ec/index.php/politica-industrial-del-ecuador/>
- MPCEIP. (2019). Información Productiva. Retrieved October 10, 2019, from SICOM website: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiYmZkNDg4ZGYtNmEzMS00NjJiLWJkMDctN2ZmNWRkNGQ2NzdkliwidCI6IjY3ZTZlY2NmLTl3YmQtNDMzOS1hMzhmLTFiODAwMzk1YjJjMSIsImMiOiR9>
- MSP. (2012). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición*. Quito.
- Nayyar, D. (2015). Globalization and democracy. *Revista de Economía Política*, 35(3), 388–402. <https://doi.org/10.1590/0101-31572015v35n03a01>
- Nudelsman, S. (2017). Los regímenes cambiarios en América Latina. *Ensayos de Economía*, 27(51), 35–56. <https://doi.org/10.15446/ede.v27n51.69114>
- Observatorio de la Dolarización. (2019). Prólogo: crónica de la Trole 4 y su análisis – Observatorio de la Dolarización. Retrieved December 1, 2019, from <https://dolarizacion.ec/2019/11/29/prologo-cronica-de-la-trole-4-y-su-analisis/>
- OMC. (2016). *Listas relativas a los compromisos sobre contingentes arancelarios y de*

- otro tipo. *Acceso a los mercados: ECUADOR*. Ginebra.
- OMC. (2017). *Trade, technology and jobs*. Retrieved from [www.wto.org](http://www.wto.org)
- OMC. (2018). Tariff Analysis Online. Retrieved August 5, 2019, from <http://tao.wto.org/report/ExportMarketV2.aspx>
- OMC. (2019). *Examen de la Política Comercial de Ecuador*. Retrieved from [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/tpr\\_s/s383\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/s383_s.pdf)
- Paspuel, W. (2015). El balanceado depende del precio del maíz. Retrieved August 6, 2019, from Líderes website: <https://www.revistalideres.ec/lideres/produccion-balanceado-depende-precio-maiz.html>
- Promperú. (2012). *Guía de Mercado: Ecuador*.
- Robinson, W. (2016). *América Latina y el capitalismo global una perspectiva crítica de la globalización*. México D.F.: Siglo XXI Editora Iberoamericana.
- Rodrik, D. (2012). *The Globalization Paradox*. <https://doi.org/9788495348616>
- Schuler, K. (2005). *SOME THEORY AND HISTORY OF DOLLARIZATION*.
- SENPLADES. (2009). *Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir*. Retrieved from [https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Plan\\_Nacional\\_para\\_el\\_Buen\\_Vivir.pdf](https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Plan_Nacional_para_el_Buen_Vivir.pdf)
- Setser, B., & Gelpern, A. (2006). Pathways through financial crisis: Argentina. *Global Governance*, 12(4), 465–487. <https://doi.org/10.1163/19426720-01204009>
- SRI. (2019). *Estadísticas de recaudación del periodo 2018*. Retrieved from <https://www.sri.gob.ec/web/guest/estadisticas-generales-de-recaudacion>
- Statista. (2019). • Gráfico: Los salarios mínimos en América Latina para 2019 | Statista. Retrieved December 21, 2019, from América Latina en 2019 website: <https://es.statista.com/grafico/16576/ajuste-de-los-salarios-minimos-en-latinoamerica/>
- Stiglitz, J. E., & Braun, C. R. (2019). *El Malestar En La Globalización* (12th ed.). Penguin Random House Grupo Editorial.
- The World Bank. (2019). *Global Economic Prospects*. <https://doi.org/10.2307/j.ctt183pb3w.5>
- UNCTAD. (2018). Power, platforms and the free trade delusion. In *Trade and Development*. <https://doi.org/10.1177/0015732515980104>
- UNCTAD. (2019). *Key Statistics and Trends in Trade Policy 2018*. (February), Geneva.
- US Department of Commerce. (2019). Ecuador Import Tariffs.
- Vandivier, D. (2013). What is The Great Gatsby Curve? Retrieved from <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2013/06/11/what-great-gatsby-curve>
- Vicepresidencia de la República de Ecuador. (2015). *Estrategia Nacional de Cambio de la Matriz Productiva*. Quiro.
- WEF. (2019). *Doing Business 2019*.
- World Bank Group. (2019). *A World Bank Group Flagship Report Global Economic Prospects Darkening Skies*.
- WTO. (2019). *Report on G20 Trade Measures*. Retrieved from [https://www.wto.org/english/news\\_e/news19\\_e/g20\\_wto\\_report\\_june19\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/g20_wto_report_june19_e.pdf)